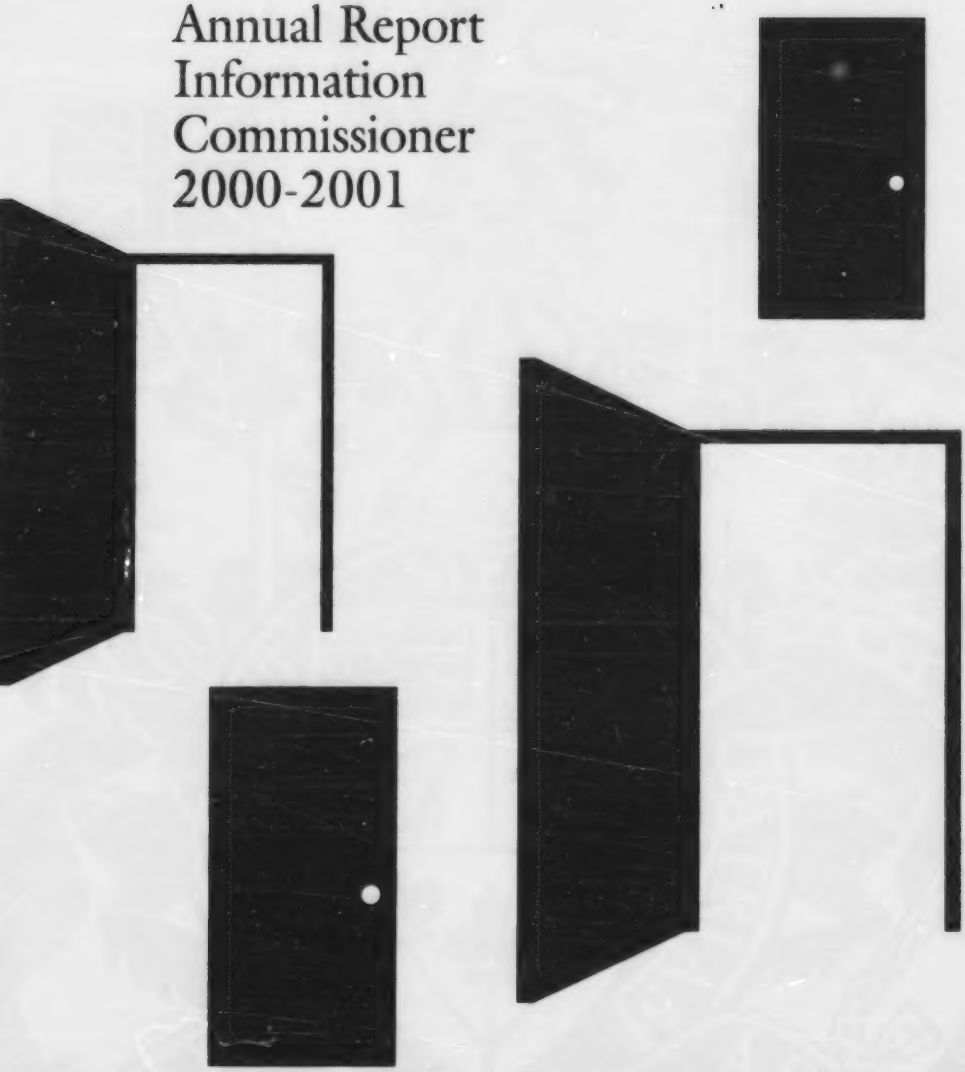
Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner 2000-2001



Annual Report
Information Commissioner
2000-2001

"Information is the current that charges accountability in government."

Former Auditor General of Canada, Denis Desautels, FCA in *Reflections on a Decade of Serving Parliament*, February 2001.

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
accessca@magi.com
http://infoweb.magi.com/-access.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2001

Cat. No. IP20-1/2001
ISBN 0-662-65843-4

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 2001

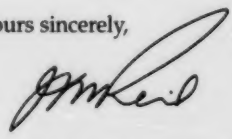
The Honourable Daniel Hays
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2000 to March 31, 2001.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

101-05285/

June 2001

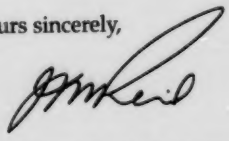
The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2000 to March 31, 2001.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

2000-2001 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE 9

Chapter I: RESTORING THE FOUNDATIONS OF ACCOUNTABILITY 11
Values and Ethics 13
Information Management 14
Reforming the Act 16
- Delays 18
- Excessive Secrecy 19
- Improprieties 20
- Why do These Problems Persist? 21
- Solving the Problems 21

Chapter II: RESUSCITATING INFORMATION MANAGEMENT 23
- Opportunities for Change 26
- Information Management Law 27
- Accountability Framework for Records 30
- Information Management Framework 31
- Guidance in Documenting Government Actions and Decision-Making 34
- Evaluation Information Management and Assesing its Impacts 36
- People and Professions 38
- Leadership and Coordination 40
- Role of Parliament 41

Chapter III: BLUEPRINT FOR REFORM 43
A. Major Reforms 43
- Reform of Cabinet Confidences 43
- Plugging Gaps in the Act's Coverage 54
- Slipping Away Below Radar – Section 24 57
- Strong Medicine for Delays 59
- Recognizing, Fostering and Protecting The Coordinators 62

B. Legislative Tune-Up 65
- Information as National Resource 65

- Creating the Records: Their Care and Safekeeping 65
- Creating Pathways to Information 66
- Price Barriers 66
- Format Barrier 69
- Exemption Barrier 70
- Discretion and Injury 71
- Public Interest Override 72
- Section 14: Federal-Provincal Affairs 72
- Section 15: International Affairs and National Defence 73
- Section 16: Law Enforcement 73
- Section 17: Safety of Individuals 73
- Section 18: Economic Interests of Canada 74
- Section 19: Personal Information 74
- Section 20: Confidential Business Informtion 74
- Section 21: Advice and Recommendations 76
- Section 23: Solicitor-Client Privilage 77
- Section 26: Information to be Published 77
- Witness Protection 78
- Section 68 78

Chapter IV: THE YEAR IN REVIEW 79
Complaint Statistics 80
Delay Report Cards 85
- Management Plan 88
- Senior Management Attention 88
- Consultants 88
- Staffing Shortage 88
- Focused Training Versus Awareness Training 89
- Abuse of Extensions? 89
- Stubborn Resistance 90

Chapter V: CASE SUMMARIES 93
INDEX OF THE 2000/2001 ANNUAL REPORT CASE SUMMARIES 106

Chapter VI: IN THE COURTS 107

Chapter VII: CORPORATE MANAGEMENT 127

APPENDIX A DETAILED REPORT CARDS 129

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

Passage of the Act in 1983 gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial time frame.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for copied information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the InfoSource guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The Commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the Commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I
RESTORING THE FOUNDATIONS OF ACCOUNTABILITY

In August, 2000, the government commenced another internal review of the *Access to Information Act*. Since the legislatively mandated review in 1986 by a Parliamentary Committee, there have been a number of internal reviews, but the one now in progress is billed as being more comprehensive and consultative.

Under the auspices of the Minister of Justice and President of the Treasury Board, a Task Force of some 12 public servants has been created. However, no public hearings are planned and the Task Force has chosen not to focus debate around a set of possible changes. An advisory panel of independent, non-governmental experts was to have been struck to assist the Task Force; no such panel had been convened by the end of the 2000-2001 fiscal year. However, an interdepartmental committee of some 17 Assistant Deputy Ministers holds regular meetings to offer advice. The Task Force has been asked to make its proposals by the Fall of 2001.

This reform process is exciting because it is so long overdue. At the same time, vigilance is appropriate. Will this Task Force bring forth proposals designed to serve the interests of Canadians who use the law over the interests of the bureaucrats who administer it? This call to caution does not imply bad faith or motive on the part of the government in this reform exercise. It merely is recognition that, to this point, the major perspective from which the review is being viewed is the insider perspective.

The background for this reform exercise is the reality that no government—not in Canada, not elsewhere in the world—lives comfortably with a legal right of access to government-held records. In opposition, politicians tend to be ardent champions of access laws and information commissioners. The law gives them enforceable rights, after all.

Once in government, however, the law imposes obligations on them to conduct thorough searches, minimize secrecy and produce records in a short period of time. The obligations limit in a dramatic way the options available to governments for "managing the message". Consequently, the temptation is great for any sitting government to address its own agenda for relief from what it sees as "onerous" obligations and to do so in the guise of reform.

Our *Access to Information Act* is too important, with the basics too well-crafted, for us to tolerate a wolf-in-sheeps-clothing package of reforms. Here are the elements of such a package which would terribly undermine our rights of access:

1. new reasons for secrecy, such as an exemption for records dealing with national unity matters;

2. fewer records covered by the Act, such as records held in ministers' offices or the office of the Prime Minister;

3. an expansion of the secrecy surrounding Cabinet by removing the current window into the process which allows access to background explanations, analysis of problems and policy options after the Cabinet decisions to which they relate have been made public (or four years thereafter, if the decisions have not been made public);

4. a new right given to government allowing it to refuse to answer any access request it deems to be abusive;

5. a limit on the number of requests per person in a specified period of time;

6. an increase in the application fee (now $5.00);

7. the termination of the five hours of search time included with each access request;

8. the introduction of a fee for viewing records;

9. an increase in the fees chargeable for search and preparation;

10. a fee régime based on number of pages disclosed;

11. an increase in the period within which responses must be given (currently 30 days);

12. an expansion of the reasons for which extensions of time to respond may be claimed;

13. a requirement that dissatisfied requesters exhaust a departmental review process before making a complaint to the Information Commissioner;

14. the introduction of a fee for making a complaint to the Commissioner;

15. a curtailment of the investigative powers of the Information Commissioner such as removing his superior court of record powers to compel the attendance of witnesses and production of records, to take evidence under oath and to punish for contempt; and

16. the right of government to invoke new exemptions before the Federal Court which were not investigated by the Commissioner.

If a package of proposals similar to this one should come forward, then no reform would be, by far, the better option.

As a way of opening and broadening the discussion, the Information Commissioner offers this year's Annual Report as his brief to the Task Force, and at the same time to Parliament and the public, concerning reforms of Canada's access to information régime. Reform of the *Access to Information Act* is but one part of what is needed. More important, in many respects, is reform of the public service theory of its role in governance and the place of transparency in the discharge of its role. Values and ethics initiatives are at the heart of this project. Secondly, there is the desperate need to resuscitate the terminally ill information management structure of the Government of Canada.

In these two domains – public service culture and information management – the office of the Auditor General of Canada and the office of the Information Commissioner of Canada have been sounding the same alarms. Both have taken the position that the cultural change towards a more ethical, value-based public service has been glacially slow. Managers continue to cling to secrecy and resist external review.

VALUE/ETHICS

In his final report to the House of Commons entitled: **Reflections on a Decade of Serving Parliament**, Canada's Auditor General, Denis Desautels, said the following:

" I believe that maintaining and promoting sound values and ethics are a vital part of good governance and ultimately are needed to maintain public confidence in democratic institutions. We do not underestimate the difficulty of successfully managing values and ethics initiatives. Creating the institutions, engaging the active support of political leaders and senior managers, and overcoming skepticism among the public servants will be major challenges. However, Canadians deserve nothing less than the highest standard of conduct in government." (p. 24)

Mr. Desautels put his finger on one of the principal reasons why the commitment to ethics and values in the public service has not gone far beyond lip service. It is because Canadian public servants cling to an outdated notion of "ministerial accountability" as defining their relations with ministers, parliamentarians and members of the public. Put in its most stark terms, this outdated notion has three components: 1) a public servant's job is to cast his or her minister in the best possible light; 2) a public servant should not take either the blame or the credit for outcomes and 3) a public servant should exercise no independent judgment in determining what actions are in the public interest.

This belief system encourages public servants to suppress bad news until the problems are fixed or until a strategy to minimize the impact on the Minister/government is developed. The plain fact that this approach backfires more often than it succeeds has not diminished faith in the method. Individual public servants who recognize the benefits to governance of candour with Parliamentarians and the public are silenced with swift discipline.

Mr. Desautels describes it this way:

"Other countries are rapidly strengthening accountability, and Canada is in danger of being left behind.

Part of the problem is the nature of Canadian politics. There is a reluctance to let Parliament and the public know how government programs are working, because if things are going badly you may be giving your opponents the stick to beat you with. And even when a Minister is not personally concerned with this, senior public servants assume this fear on the Minister's behalf. The people who write government performance reports seem to try to say as little as possible that would expose their department to criticism." (p. 86)

The Task Force has a golden opportunity to provide a blueprint for dismantling the prevailing "culture of secrecy". The plain fact is that the persistence of this culture does not promote good governance. **The prevailing notion of ministerial accountability cries out for redefinition. Practical lines must be drawn between a minister's area of accountability and that of the senior public servants.**

In this long-overdue migration of public servants from a culture which encourages them to be spin doctors in their dealings with the public, some strong protections will be required. **To that end, the Task Force should support legal protections – such as whistle-blowing laws – for public officials who discharge their obligation to ensure that instances of maladministration or wrongdoing do not go undetected or uncorrected.**

A former Information Commissioner, John W. Grace, urged the government on several occasions to drop "loyalty" as a value expected of public officials and replace it with "obedience to law". Loyalty is understood by public servants to imply loyalty to the minister and the government of the day. Interpreted in that manner, the value of loyalty may suppress public candour and obedience to law. Dr. Grace put it this way:

> "The second reason why even well-motivated exercises to improve public ethics may be ineffective is the over-emphasis upon, even the subversion of, the honourable word "loyalty". In a recent article in **The New Yorker**, Henry Louis Bates Jr. writes of loyalty: "Its natural context is a social world of reciprocal dependencies: lords and vassels, lieges and subjects." Loyalty, let there be no mincing of words, is often interpreted as a code word for those who go along, get along! It can be contorted by the self-serving into an admonition to public officials not to exhibit moral courage; not to criticize or speak up, not to report misdeeds for appearing disloyal - the unforgivable corporate sin." (1997-1998 Annual Report of Information Commissioner, p. 6)

INFORMATION MANAGEMENT

A solution to the problem of the culture of secrecy would not, in and of itself, repair the crumbling foundations of accountability in government. A decade or more of neglect of basic, good information management has devastated the ability of departments to create, maintain and effectively use an institutional memory. Wheels are reinvented, history repeats itself (for better or worse), ministers receive incomplete advice, programs are more easily politicized, the ability to audit decisions is compromised, the historical record of our time is eroded, the right of access to information is undermined and governance moves from the realm of the professional to that of the amateur.

On this point too, the outgoing Auditor General was eloquent in his final report to Parliament. Mr. Desautels said:

> "The problem of failing to disclose bad news is being compounded by the poor quality of records kept in departments. Part of this can be attributed to a certain paranoia over Access to Information rules and the traditional reluctance of senior public servants to keep records of direction from Ministers or discussions of why decisions were made.
>
> Accountability is also made more difficult by damage to the audit trail. Efforts to reduce administrative overhead appear to have resulted in disproportionate cuts in records management. This hampers not only the public's ability to gain direct access to government records but also the institutional memory of the departments themselves. The ability to audit decisions suffers as well.
>
> The audit trail is also damaged by the way the information technology is used. At one time, all correspondence and documents were on paper and were physically filed in a department's central registry. Today, internal memos have been replaced by e-mails, which are not filed centrally and which evaporate when the server where they are stored runs out of space. Most knowledge workers have their own hard disk and keep many important records there, invisible to the departmental records managers. I agree with the Information Commissioner in his opinion that these practices are eating away at the foundation of accountability in the federal government. I am concerned that without better use of technology, it will become more difficult to know how and why important decisions were made." (p.p. 86-87)

A detailed set of recommendations is offered in chapter II (pages 23 to 42) designed to advance the resuscitation of the government's information management function. No project – including that of addressing the looming crisis of recruitment to the public service or implementing e-government – deserves greater priority on a government-wide basis. What is at stake is the public's right to know, to challenge, to participate in, to influence and ultimately hold to account, the governance process.

There is, happily, a growing recognition of the importance of good information management to the achievement of the government's business strategies and goals. This recognition was stimulated, in part, by release of a Treasury Board/National Archives report on "Information Management in the Government of Canada, A Situation Analysis". Central agencies, departments and institutions are planning and undertaking new initiatives to strengthen information management. Many projects are focussing on the government's commitments with regard to the electronic delivery of government information and services. The need for change, however, extends much further than these operational priorities. The next chapter will advocate fundamental shifts in culture, policy, law and information-based services to enhance information management in the service of effective and accountable governance.

The key changes are:

1. a legal "duty to document" an institution's organization, functions, policies, procedures and transactions and to include such records within institutional records systems – especially in the case of electronic records;

2. a legal "duty to preserve" records for a period appropriate to their purpose and content;

3. a legislated accountability framework governing essential recordkeeping and reporting requirements and procedures; and

4. a coordinated leadership approach to completing the revitalization project with the oversight of a Parliamentary Committee.

Special thanks are due to Mr. Andrew Lipchak, whose experience and wisdom in the field of information management informs Chapter II.

REFORMING THE ACT

In Chapter III, pages 43 to 78, this report offers a set of amendments designed to modernize and strengthen the right of access without compromising legitimate reasons for secrecy.

The Chapter borrows liberally from the recommendations made by the Standing Committee on Justice and Solicitor General in 1986 and from those advanced by former Commissioner John Grace in 1994.

It is important to approach reform with eyes wide open. In that spirit, one must recognize that the *Access to Information* Act is working remarkably well.

Hundreds of thousands of records are disclosed each year. For every complaint made to the Information Commissioner at least ten other individuals obtained good service from government under the *Access to Information Act*. The Act needs to be modernized and improved—it does not need to be remade. The greatest shortcomings in the right of access are not shortcomings in the words of the Act but in the deeds of those who administer the Act. Reform must focus on where it is most needed.

Since the *Access to Information Act* came into force in 1983, all of the provinces and territories, save one (P.E.I. which now has a bill before the legislature) have passed laws and many have already reviewed and strengthened their laws. With minor exceptions, the federal Act has not changed in 18 years.

Why has reform of the federal *Access to Information Act* been such an elusive goal? The unanimous recommendations for reform, put forward in 1986 by the Standing Committee on Justice and Solicitor-General, were ignored. So, too, have been the recommendations for reform put forward since 1986 by three Information Commissioners. A dozen or more private members' bills proposing amendments to the access law have died without the government's support, the most recent, and notorious, being the government's decision to kill the comprehensive set of amendments put forward by John Bryden. Only one private member's amendment to the Act has been adopted since 1983. A number of proposals for reform have been developed within government only to be rejected by Cabinet or blocked upon arrival at the Privy Council Office.

Conservative governments and Liberal governments alike have recoiled from the task of nurturing the proud principle of openness which both parties originally championed in bringing forward the *Access to Information Act*.

The reasons for past failure provide clues to the pitfalls which the current review faces. Secrecy in government is deeply entrenched—primarily at the senior levels of the bureaucracy. Secrecy cloaks public servants in relative anonymity as the handmaiden of the notion of "ministerial accountability". Secrecy, too, gives governments more control over the management of information flows to the public. The access law—with a positive right of access by anyone present in Canada to most records held by government, coupled with a deadline for response—constitutes a frontal attack on both of these perceived virtues of secrecy. Consequently, there is every incentive for officials to resist, if not impede, the operation of the law.

A legitimate fear, then, is that a reform proposal, cobbled together by government insiders without the benefit of a full, public, parliamentary review, will address the concerns of the bureaucracy at the expense of the concerns of the public.

There is a belief, widespread in government, that the right of access is being abused by frivolous requesters and bulk or business requesters. That belief is demonstrably false.

The *Access to Information Act* came into force on July 1, 1983. There have been almost 18 years of experience with the Act and there have been some surprises. Most surprising is the modest use Canadians make of the *Access to Information Act*. Before the Act was passed, the government forecast that approximately 50,000 requests per year would be received by the totality of government institutions (some 150) covered by the Act. In fact, it took an accumulation of requests over 10 years to reach the 50,000 request mark. The year just past - 1999-2000 - was the year in which the most access requests were received since the Act's passage — there were some 19,000.

The point is simply this, the popular mythology that the volume of access requests is so great as to interfere with the effective administration of government, is without foundation.

There is, too, the complaint about the so-called "bulk" users, those who make many requests, often for the purpose of reselling the information (often with value added). "Surely", public servants say "the Act was not intended to be used to make a private profit!" On this point, too, the outrage is misplaced and undeserved.

From the beginning, it was recognized that entrepreneurs would make use of the Act to obtain government information for commercial purposes. That has been the experience in all jurisdictions which operate in a freedom of information régime. It makes economic good sense to allow entrepreneurs to "mine" government holdings for saleable information. First, new information businesses pay taxes and the tax system is a more effective revenue collector than would be even the highest of access fee régimes.

Second, information requesters give government valuable clues as to where its informational "gold" is hidden—and, should it so desire, the government can undertake, itself, the economic exploitation of the information. An example of this occurred in the former Revenue Canada, which decided to develop a "for sale" version of its advance tax rulings after an access requester had obtained the information and started a commercial report service containing the data.

Once Revenue Canada started its own service, all the related access requests ceased (but so, too, did the tax revenue stream from the private service—which went out of business).

If the government is not ready, willing and able to exploit its own information resources, why not let an entrepreneur do so? If a government institution is not astute enough to exploit its own information resources, why not let others do so and be content with reaping the benefits through the tax system?

If modest use is the first surprise, the second is that, even after 18 years of trying, several of the major departments of government have been unable to deliver the access program effectively to the citizens. Why has there been an apparent failure of competent management in this area?

The persistent problems in the system fall into three groups:

1. Delays
2. Excessive secrecy
3. Improprieties such as:
   - improper records-handling practices
   - using fees/extensions as a barrier to access
   - inadequate searches
   - political interference

Delays

The Act subjects government departments to a response-deadline régime. Access requests must be answered within 30 days of their receipt unless that period is extended for one or more of the following reasons:

1. the request involves a large volume of records (or search through a large volume) and meeting the 30 days would unreasonably interfere with the operations of the department, or
2. additional time is required to conduct consultations with other departments, other governments or with private third parties.

In these circumstances, the department is entitled to extend the response deadline for as long as it chooses, subject only to the requirement that the extended period of time be reasonable in the circumstances. If the deadline is set at more than 60 days from the date of receipt, the Commissioner must be notified of the extension.

Yet many departments have been unable to respect, on a consistent basis, this generous response deadline régime. The Task Force will be scrutinized carefully to see if it recommends measures, including penalties, to end the ignominious, 18-year record of disrespect for the requirement that responses to access requests be timely.

Excessive Secrecy

The second problem area in the administration of the Act is the problem of excessive secrecy.

The access law has quasi-constitutional status. The right of access operates "notwithstanding any other Act of Parliament". Parliament took the unusual step of stating the Act's purpose in clear language it is:

2. (1) "The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

   (2) This Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public."

Despite the strong legislative exhortation to openness, and the narrowly-worded exemptions from the right of access, the Act is administered all too often as a secrecy statute. All too often the test used by officials is: "if in doubt, keep it secret" - a test which has been specifically rejected by the Federal Court.

As well, there are only halting efforts being made to put information into the public domain on a proactive basis without waiting for access requests. Even after 18 years, no department, of which we are aware, does an annual content analysis of the requests received and answered, with a view to identifying information which could be made available on a routine basis — perhaps on a website.

Why complain of the burden of access requests until every effort within your control, as public officials, has been made to disclose information proactively, informally and routinely?

The story-of-the-year about excessive secrecy has to do with the government's failure to disclose to the public, after Cabinet decisions are made, the background information, analysis of problems and policy options presented to Cabinet for consideration in coming to the decision. Prime Minister Pierre Trudeau asked officials to disclose such information even before the Act came into force. The information was not disclosed. Prime Minister Joe Clark reaffirmed that policy; the information was still not disclosed. Parliament enshrined that policy as a requirement of law in paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, yet PCO continues to resist. This year, the Federal Court, at the request of the Information Commissioner, ordered the government to end this 18 years of unjustified secrecy, which Mr. Justice Blanchard said: "could be viewed as an attempt to circumvent the will of Parliament". (for further discussion of this case see pages 107 to 109).

This, too, is an area where the Task Force will be carefully scrutinized: How will Cabinet confidences be treated? All studies suggest that the Cabinet confidence exclusion should be made a reviewable exemption and that the definition be substantially narrowed. As it stands, the exclusion is ripe for abuse.

And when it comes to excessive secrecy, the Task Force will be graded on whether or not it recommends a class exemption for national unity records and whether or not it ends "secrecy creep" by abolishing section 24 of the Act. All studies to date have indicated that, with the exception of s. 69 (which should be made an exemption) and s. 24 (which should be abolished) the Act has achieved a remarkably good balance between openness and secrecy.

Improprieties

The third area of difficulty in administering the Act concerns improprieties with respect to: handling records, conducting searches, estimating fees, applying extensions and interfering for political purposes.

Little needs be said about the problem of records' alteration and destruction. The problem was of sufficient concern to prompt Parliament to unanimously adopt a private member's bill making it an offence to engage in certain records-handling practices with the intent to deny a right of access. Any tampering by the Task Force with this new offence will be greeted with horror by members of Parliament of all parties and by the public whose outrage over destruction cases caused MPs to propose and support the amendment.

The Commissioner's office is presently investigating complaints against one department for allegedly applying 3-year extensions of time to answer even simple requests involving small numbers of records. We regularly see cases where searches have been entirely inadequate and unprofessional and where inflated fee estimates (and demands for prohibitively large deposits) are presented to requesters perceived to be "troublesome". The Task Force will be expected to propose sanctions or disincentives for such behaviour.

Finally, with every change in Minister and every turnover in ministerial exempt staff, cases arise where the Minister's office disrupts the process — slowing it down, dictating the timing of release, directing the application of exemptions over the objections of the professionals. The communications needs of Ministers are, too often, given precedence over the legal rights of access requesters. That is not just troubling, it is illegal, and Deputy Ministers have the obligation to ensure that their Ministers understand and respect their legal obligations.

Having been a minister of the crown, this Commissioner knows that ministers can be killed with kindness. There is the well-intentioned enthusiasm of exempt staff who see only the political dimension of issues and who don't understand that even Ministers have laws to obey. There is, too, the deference of Deputy Ministers who don't like to say "NO" to Ministers. Too often, cases arise where officials refrain from "speaking truth to power" in the hope that the Information Commissioner will be the bearer of bad news to the Minister.

The access requests made by journalists and opposition members of parliament get slower service, closer scrutiny, and more conservative treatment from a misguided sensitivity to the Minister's needs and, when the accounting comes, who bears the blame and wears the shame? It is, of course, the Minister. In this area too, the Task Force will be expected to advance solutions and offer leadership.

Why Do These Problems Persist?

Why are these problems so intransigent? The causes will help point out the kind of remedies needed. There is no mystery regarding the causes; the problems have been studied to death by the Information Commissioner, Treasury Board, Justice Canada, various DM and ADM committees and by a Parliamentary Committee. Here are the causes:

1. inadequate resources;
2. absence of targeted educational programs;
3. poor procedures and practices (including the matter of poor information management);
4. inadequate delegation to, and classification of, Access Coordinators; and
5. slowness of Ministers/Deputy Ministers and senior managers to change the culture of secrecy by force of leadership.

In some senses, that list is in reverse order of importance, with failure of leadership being a factor in all these problems. The resource crunch many ATIP offices found themselves in over the past eight years was directly attributed to the flawed assumption that ATIP could be treated like any other program for budget cutting purposes. It was a failure of leadership to assume that a department could ignore a mandatory, legal obligation (i.e. to give timely answers) because the government had imposed a restraint program. More finesse than that was required!

What remedies do these causes beg? Those likely to be most effective can be accomplished without legislative amendments. Here they are:

Solving the Problems

First, departmental ATIP groups, and appropriate operational areas, must be assigned sufficient resources to answer the anticipated workload of access requests based on historical trends. It is not necessary to resource for peaks, but it is necessary to have a contingency plan for peaks such as a roster of contractors, an arrangement with Treasury Board to borrow experts from elsewhere and/or a plan for obtaining quick approval for additional positions. Treasury Board has already notified all departments that it will consider favourably new resource requests to ensure response-time obligations are met.

Second, all employees who play a role in processing access requests must be educated as to their access obligations on a mandatory, regular and targeted basis. In other words, the education program for ministerial staff will differ in some respects from that for senior managers or officials in operational areas — but there must be ongoing educational programs in each department.

Third, a processing flow plan must be adopted in each department which minimizes decision/approval points, which sets times within which each action must be taken (i.e. search, review, approvals) and which tracks progress, provides follow-up and entails consequences for non-compliance. An essential part of good access management will be good information management. That subject is dealt with in Chapter II.

Fourth, it is vital that ATIP coordinators be trusted members of senior management having the full delegation to answer access requests without multi-layers of concurrence or approval. Too often, coordinators are underclassified, file preparers who must rely on more senior officials to make the real decisions. When it comes to the approval process, Deputy Ministers should follow this simple advice: get a coordinator you trust and get out of the way!

Finally, the senior management cadre must realize that the attitude its members express towards access rages like a grassfire through a department. If employees feel that compliance is not a priority for the leaders, increasing instances will be seen of delays, inflated fees, antagonism towards requesters, inadequate searches, increasing numbers of complaints and more visits from my investigators. When the leaders decide not to keep minutes of meetings, and advise others not to write things down, when they perpetuate the myths about abusive requesters, when they tolerate giving the Minister's needs priority over legal rights, when they do not foster a culture of openness in general — their employees get the message loud and clear.

Often senior officials say: "I don't have to like this law; I only have to obey it!" — and that grudging attitude is infectious in destructive ways at lower levels. No matter how well crafted an access law may be, it will only be a good law if public officials make it work. The courts, the public, members of Parliament, the media, almost every group in society believe strongly in the right of access, they support a strengthening of the *Access to Information Act*, they are convinced that openness makes our governance better, our democracy stronger. Senior officials need to hear this message and show some enthusiasm in their departments for this program which is not going to go away.

CHAPTER II
RESUSCITATING INFORMATION MANAGEMENT

In this chapter the message turns somewhat more clinical, technical, even bureaucratic. But this is the heart and soul of the project to strengthen government accountability. What, then, is this "thing" called information management?

Information Management will be, in this chapter, intended to refer to policies, standards, practices and techniques for the creation, maintenance/control, use and disposition of information to support business*, accountability and public access needs. It includes a range of operational and strategic activities including:

- information needs planning;
- life-cycle management of recorded information in electronic, paper and other media (including identification, organization, storage, retrieval and disposal);
- documentation strategies to ensure an appropriate level of recordkeeping to support operational, legal, audit and accountability requirements;
- information access and privacy policies and practices;
- development and management of information systems and architectures;
- capture, sharing and use of information and knowledge to support organizational decision-making and action; and
- information preservation (long-term archiving).

Government is in the information business. In the conduct of its affairs, the Government of Canada and its agencies and institutions create, collect, maintain, use and disseminate information in a vast variety of media and forms. This information supports and documents all decision-making, business activities and legal processes, and the measurement of their outcomes and effects. It is the authoritative evidence of activities, decisions and commitments, and of government's interactions with the public and other bodies.

Government "recordkeeping" is the foundation of efficient, effective and accountable government. The information and knowledge captured and available in government records represents a major investment of intellectual property. As well, the selection and archival preservation of records with long-term significance ensures the continuity of the government's corporate memory and documents the aspirations and achievement—and yes, shortcomings—of a nation. In short, the federal government bears a fiduciary duty—to carefully create, preserve and protect its records—to the ultimate owners of the records, the citizens of Canada.

---

* *It has become fashionable in government to refer to the mandated activities of a government institution as its "business" or "business lines". As much as that term diminishes the unique complexities of governance, the convenient shorthand will be used in this chapter.*

In an era when the Internet and other communications technologies are empowering individuals and organizations, the public's expectations of government are increasing. Citizens are better informed about public affairs in general and about their information rights in particular. Yet, in the midst of the Information Age, the ability of the Government of Canada to manage and provide access to its information resources is at serious risk.

The information landscape has changed...

The information landscape in the Government of Canada has changed radically, making more difficult the task of managing and providing access to federal records and data. Some of these changes are ones which have affected other governments and bodies, including:

- the rapid growth in the volume of records and variety of record media and formats;
- the emergence of diverse and increasingly complex computer-based information systems and communications technologies;
- frequent government restructuring which blurs responsibility for creating and keeping appropriate records;
- staff reductions and other cost-cutting which impact on departmental priorities and the time workers can spend on managing their information;
- the decline of centralized records management activities in departments and deficiencies in information management knowledge and skills among staff.

Information technologies are providing new opportunities and special challenges ...

As in other public and private sector environments, the rise of new information technologies is radically changing the way organizations function, providing both opportunities and unique challenges. As part of the move to an electronic work environment, information is increasingly created, captured, stored and distributed in electronic form through local and wide-area networks, the Internet and intranets, datawarehouses, electronic kiosks and other technologies. These technologies are providing major benefits in terms of automating business processes, eliminating unnecessary activities and delivering information, programs and services more efficiently. At the same time, the rapidity of technological change and the increasing complexity of record and data formats are complicating the task of ensuring that information is available, accessible, authentic and secure. The problems of preserving electronic information in useable forms over long periods of time represent a particular threat to corporate memory.

As electronic systems proliferate, huge volumes of paper records continue to be acquired, used, disseminated and stored in government offices and records centres. In many situations and for many information seekers, paper is a convenient and effective means of receiving, sharing and maintaining information. Predictions of paperless government remain unrealized.

A Culture of Openness...

None of these challenges can be overcome unless there is a high value placed by elected officials, senior managers and public servants on openness and transparency in the conduct of government affairs. This value must be reinforced in law, championed at the highest political levels, communicated as a fundamental expectation of public service, consistently demonstrated in practice and adequately rewarded. These are essential elements of a culture which values information and takes steps to ensure its availability, accessibility and quality.

In such a culture, cooperation and collaboration are the expected ways of doing business. In a large and fragmented bureaucracy, however, both human nature and keen competition for attention and resources often encourage a "ghetto" or "silo" mentality when it comes to information, in spite of the efforts of public servants to work together. As part of this mentality, records and data are often seen as personal property or considered departmental or work unit possessions. The inclination to share information is at odds with the tendency to hoard it to satisfy personal or departmental objectives rather than larger government goals or public needs. Key to realizing the benefits of electronically enabled government is to encourage government employees to follow the lead of private sector institutions such as MIT. Our federal information resources should be released to fertilize as much intellectual and business growth as possible.

Management cultures can and do change when they are under *pressure*. In terms of improving information management and access in the federal government, those pressures must include: the *weight* of internal, public and media demands for openness and transparency; the *risk* and potential *cost* of legal, financial, program and political liability; the *impact* of strong accountability arrangements; the *force* of effective standards for information management and the *recognition* and *reward* of effective performance.

Some Positive Signs...

Happily, the importance of good information management is becoming more widely recognized in public sector organizations, as in private sector firms. Senior managers are realizing that greater attention to the management and use of information will enable them to plan and deliver their programs and services more effectively. A more immediate stimulus in the Government of Canada, however, is the growing awareness that the success of Government On-Line depends on good information management and a much stronger information and data infrastructure. Electronic service delivery will be a wasted effort if the information offered is unavailable, incomplete, out-of-date, unreliable or inconsequential.

Stimulus has also been provided in reports of this and previous Information Commissioners and through comments from such respected officials as the National Archivist, the Auditor General and the Chief Information Officer of

Canada. As well, a number of public controversies, such as that surrounding the HRDC Transitional Jobs Fund, have demonstrated the political, legal and other costs of poor recordkeeping practices.

In the spring of 2000, a major report on information management was prepared for Canada's Chief Information Officer and the National Archivist. *"Information Management in the Government of Canada, A Situation Analysis"* is the first comprehensive analysis of the state of information management in the federal government. It clarifies the importance of information management, describes the current IM landscape in the Government of Canada, outlines key issues and makes a number of valuable recommendations. Treasury Board Secretariat and others are in the early stages of implementing some of these proposals.

These initiatives, however, are inconsistent and far from firmly established. Departments and central agencies have yet to exploit operational and strategic opportunities to promote good information management. More importantly, the laws, standards and other infrastructure needed to assure the integrity and accessibility of government information are not fully in place; the related interests of citizens are not fully protected; and change in these areas is too often set by bureaucratic and technocratic priorities rather than by public needs. Parliament's leadership has been conspicuously absent.

Opportunities for Change

In the Government of Canada, the key reasons why change towards the goal of available, accessible, and quality information is impeded, include:

- The **duty to document** important business activities and **maintain records** in a system of records as an essential element of responsible public administration are often neglected and the related legal framework is inadequate;
- An adequate, general, government **accountability** framework is not in place that clearly identifies the importance of, and assumes responsibility for, recordkeeping;
- The government's **framework** of information management policies, standards and practices is inadequate;
- The **criteria** designed to help government institutions determine what records need to be created and kept have not been developed;
- Clear policies and direction for evaluating the **effectiveness** of information management have not emerged; and
- **Information-centred professions and cultures** are fragmented, uncoordinated and underdeveloped, and responsibility for information management has not been assigned effectively at senior levels.

An overarching weakness in the system is the diffusion of leadership, coordination and oversight for information management. There is no clear mandate setting out the responsibilities and activities of

government **central agencies** and the **role of Parliament** in ensuring that information issues are recognized, monitored and managed to ensure government effectiveness and accountability.

Information Management Law

As a matter of course, individuals and departments create and acquire records to document and support their business functions, legal requirements and other needs. In a large and increasingly complex government bureaucracy, however, it can no longer be assumed that departments are consistently creating and keeping appropriate records. Aside from the day-to-day pressures of work, contributing factors include:

- uncertainty among government staff as to when and how best to document their activities amidst a confusing array of communications choices – e-mail, voice mail, faxes, memos and other media, formats and technologies;
- an increasingly *informal communications* environment where sometimes no clear or authoritative record of an important decision or action is made;
- the rise of *shared work environments* and government/non-government partnerships which often blur responsibility for creating and keeping proper records; and
- concerns about access to information requirements.

As a result, there is a general trend in many jurisdictions to be more explicit in legislation regarding records creation and other recordkeeping responsibilities of government officials. Unlike many other jurisdictions, however, there is no federal legislation that deals expressly with the "duty to document" important actions and decisions or certain other aspects of recordkeeping.

Although important parts of the government's legal framework for information management exist, all address specific issues (e.g., access/privacy, archiving) and most implicitly assume that the information exists and that appropriate records are being created and maintained. Ironically, the presence of the *Access to Information Act* sometimes works against good recordkeeping. In potentially contentious and controversial situations, officials sometimes weigh the need for a clear record of what was said and done against the prospect that the file will be accessible to others and accountability for its contents demanded. Fewer and fewer senior committees of government keep agendas, minutes or records of decisions.

Treasury Board's *Management of Government Information Holdings* policy (*MGIH*) makes brief mention of the need to "sufficiently document projects, programs and policies to ensure continuity in the management of government institutions and the preservation of a historical record." While this suggests good practice, it has little weight and provides minimal direction. Moreover, as currently structured, *MGIH* is addressed to

records managers and other specialists, not senior officials nor the general body of public servants. In our present decentralized computing environment, it is the latter group which most influences the information management state of health.

The establishment of recordkeeping legislation would not be a bold step; numerous other jurisdictions provide precedents. In the United States, for example, the **Federal Records Act** states:

> "The head of each Federal Agency shall make and preserve records containing adequate and proper documentation of the organization, functions, policies, decisions, procedures, and essential transactions of the agency and designed to furnish the information necessary to protect the legal and financial rights of the Government and of persons directly affected by the agency's activities."

U. S. federal regulations and administrative standards reinforce this requirement. As well, a number of states also have legislative provisions for the creation and keeping of records (e.g., Illinois, Indiana, Minnesota and Rhode Island). Many of these are modeled on the wording in federal legislation.

In the United Kingdom, departments are subject to the *Public Records Act* and the Lord Chancellor's draft *Code Of Practice On The Management Of Records under the Freedom Of Information Act*. Section 8 (1) of the *Code* instructs each business unit of an authority to "have in place an adequate system for documenting its activities." Records of a business activity "should be complete and accurate enough to facilitate audits and examinations, protect legal and other rights, and demonstrate that the records are credible and authoritative."

Australia and New Zealand have long been progressive jurisdictions with regard to information management and archival development. The *Australian Standard AS 4390 – Records Management* (1996), endorsed for all Commonwealth agencies, says agencies are responsible for creating "full and accurate records" for all activities and decisions in accordance with requirements in the *Standard*. The Australian Law Reform Commission recommended that one of the principal elements of an effective Commonwealth records system should be a strong legal requirement to create, maintain and make accessible full and accurate records (in a proposed new *Archives and Records Act*). New Zealand and various Australian states have established clear records creation and recordkeeping provisions in law, including New Zealand (*State Sector Act*), New South Wales (*State Records Act*), Queensland (*Libraries and Archives Act*), Victoria (*Public Records Act*), and Western Australia (*Public Sector Management Act and State Records Act*).

The requirement to file and retain records is either explicit or implicit in the above legislation. Where implicit, relevant policies, standards and systematic practices have been put into place to guide government staff. Many jurisdictions have developed, for example, model *function-based* file classification schemes for use by all departments in manual and electronic filing systems. Together with "common schedules" which identify the length of time different classes of records must be retained on file, they cover many of the

records that are common to all government departments (e.g. personnel, financial, audit and legal files).

The Government of Canada lacks a simple, government-wide file classification scheme for such records and only has interim retention guidelines in place for administrative records. Standards and related training are urgently needed, especially in an electronic work environment where computer files are often stored, retained and deleted on an arbitrary basis—without ever passing through the hands of records managers.

Canadian provincial and territorial jurisdictions have had less experience with "recordkeeping" laws, although all of them have put in place policies which address records creation, maintenance and disposal. One province is considering enacting omnibus legislation setting out powers of ministers (to reduce the need for individual ministry legislation). It has been proposed by some agencies that a key *obligation* be included in such an act: ministers are to ensure that full and accurate records of the business activities of their departments are created and maintained.

It is time for intense discussion of the merits, feasibility and scope of new recordkeeping or information management law for the Government of Canada. On one end of the spectrum, such a law could require that appropriate records be created and maintained and that their management, retention and disposal be according to approved government policies and standards. At the other end, an information law could be a comprehensive legal instrument that integrates various existing legislation, governs the full life cycle of records and the related information management infrastructure, identifies departmental and central agency rights and responsibilities, and establishes relevant penalties. One model worth considering is the *State Records Act* (1998) in New South Wales, Australia, which includes provisions for:

- making and keeping full and accurate records of government activities;
- protecting records in the custody of a public office;
- establishing and maintaining a records management program in conformity with standards and codes of best practice;
- making arrangements for monitoring and reporting on records management programs;
- keeping technology dependent records accessible;
- disposing of and archiving records; and
- providing public access to older government records (not covered in other access legislation).

The experience in other jurisdictions has been that legislating key recordkeeping requirements (supported by appropriate policies, standards, practices and tools) is valuable. A legal framework brings order to a critical area of government activity, guides recordkeeping in a

complex and confusing information and technology environment, and promotes the goal of accessible and accountable government.

Options for the location of responsibility for a recordkeeping law (depending on scope) include: Treasury Board (as part of new "records", "management of government" or "accountability" legislation); the National Archives (through enlargement of its legislation along proposed Australian lines); the Auditor General; in a separate agency established for the purpose; or some coordinating group of stakeholders. Another approach would be to insert a "full and accurate records" clause into all new program legislation or into new or existing legislation governing specific business or regulatory functions within government (e.g. the *Financial Administration Act*). Each of these approaches would serve to introduce the concept of a "duty to document" into the regulatory framework, management vocabulary and accountability environment.

The Government of Canada should establish a legal framework for information management which would, as a primary feature, require federal departments, agencies and institutions to create and appropriately maintain records that adequately document their organization, functions, policies, decisions, procedures, and essential transactions.

Accountability Framework for Records

Accountability can be defined as the obligation to demonstrate and take responsibility for one's actions and statements. "Full and accurate" records are essential to accountable government because they provide evidence of what government has done or said it would do. **Legislation requiring government staff to create and keep good records will not likely have significant impact, however, unless it forms part of a larger management and accountability framework for the Government of Canada.**

The principle of accountability must be a part of the management culture, expressed in formal and informal codes of conduct, measured in its performance and rewarded in its attainment.

A results-based accountability framework would identify the principles and values underlying good public administration, identify the general responsibilities of government staff in supporting effective management practices and provide standards and guidelines for establishing and maintaining performance reporting and other accountability mechanisms. Treasury Board's *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada* (2000) satisfies part of this need. It describes essential values of the public service, defines the government's management commitments and describes how the board, departments and agencies must work together to provide effective citizen-centred services. It espouses "sound values and standards of public accountability", including the responsibility of managers and employees to provide ministers, Parliament and the public with "full and accurate information on the results of [their] work."

Results for Canadians, however, is not a detailed accountability framework or guideline. True, Treasury Board provides general guidance on the subject, offers guidelines for departmental results reporting and on accountability issues in specific environments (e.g. alternative service delivery and information technology project management)—those discrete initiatives are steps in the right direction. There is much more to do.

The absence of strong control and accountability frameworks within departments is frequently emphasized in reports of the Auditor General of Canada. In his *2000 Report*, the Auditor General suggested that it is time for the government to consider introducing "accountability legislation". Such legislation would require departments to provide Parliament (and by extension, the public) with full and accurate information about performance and results. Although the Auditor General's nominal focus is on government spending, an accountability law would have an impact on every facet of government activity and on the availability of all government information. From an information management perspective, it could provide an important part of the legal framework for recordkeeping that is now missing, i.e., it could obligate departments to make sure that important program-related information was produced, maintained, protected and accessible.

A number of other jurisdictions have developed government-wide accountability laws or policy frameworks, including Australia, New Zealand, the United States, as well as Canadian provinces (Alberta, British Columbia, Quebec and Ontario). Ontario's *Accountability Directive* (1997), for example, includes an essential obligation that records of important decisions and transactions should be available to support program and financial monitoring, evaluation and reporting.

As federal government accountability frameworks or laws are established or revised, steps should be taken to ensure that essential recordkeeping requirements are reflected in the relevant policies, standards, practices, and systems.

The Information Management Framework

In addition to a general accountability framework (in which the necessity of good recordkeeping is identified), there also needs to be a comprehensive policy-based framework for information management in which accountability is a central tenet. An information management framework is a coherent set of principles, objectives, standards, guidelines, laws and responsibilities that describe and guide information management programs and activities at the corporate and departmental levels.

Most government jurisdictions – including Canada – have various elements of an information management framework in place. In the Government of Canada, these elements are fragmented and incomplete, lack coordination and sometimes coherent expression. There is currently no authoritative and integrated corporate information management policy for the federal government. Governance and

accountability for information management are weak compared with arrangements for government finances and personnel. These issues were recognized in the Treasury Board/National Archives report which recommended that the government's information management policies be strengthened.

At present, the closest expression of an information management "policy" is Treasury Board's *Management of Government Information Holdings (MGIH)*. It sets out requirements for the management of government records in all media and makes an attempt to relate program requirements and accountability requirements with departmental information management infrastructure. Many elements of the policy are valuable and relevant. It is, however, primarily addressed to information specialists, is overly broad in scope, excessively detailed in some areas, lacks clarity regarding some issues and is inadequate in terms of its treatment of electronic records and the information management infrastructure. *MGIH* does not adequately address corporate or departmental information management governance, monitoring and evaluation issues.

Treasury Board Secretariat recognizes the limitations of the *Management of Government Information Holdings* policy and is currently revising it in consultation with the National Archives, government departments and others. It is anticipated that the new version, among other changes, will be oriented to general managers rather than records specialists – a positive change. It will be a key piece – but not the only piece – in the developing IM infrastructure.

An information management framework or policy may range from a single document expressing essential elements to a linked set of principles, objectives, policies, standards and guidelines. In whatever form, it must clearly tell the officials and staff of government institutions why good information management is important and what must be done to ensure that it happens. It must communicate a vision of public administration centred on the responsible management and effective use of information and knowledge in support of business and accountability goals. It should be based on fundamental information *principles*, such as:

1. **Availability:** Information and data must be created, acquired and maintained so as to document important activities and decision-making processes adequately;

2. **Accessibility:** Information should be accessible to, and shared with, those who need to access it and have a right to do so;

3. **Stewardship:** Departments should be accountable for ensuring the accuracy, authenticity, relevance and reliability of their information resources;

4. **Creation and Retention:** Government information should be created, acquired and retained only for valid business, legal, policy, accountability and archival needs;

5. **Privacy and Security:** The security of information should be protected to ensure privacy, confidentiality and information integrity, consistent with business, legal and policy requirements;

6. **Life-Cycle Management:** Information in all media and forms should be managed as a strategic resource throughout its life-cycle (from creation or collection through storage, use, destruction or archival preservation).

The framework should address critical issues in the development and implementation of information management programs, including:

Governance: roles and responsibilities for governing information management programs and activities must be clearly assigned at appropriate levels (see also ***People and Professions***);

Individual Responsibility: all staff must understand their responsibility for maintaining good information management practices and have access to relevant standards, guidelines and training, especially with regard to electronic information; senior managers, in particular, should ensure that an effective departmental IM program is in place;

Legislation: appropriate legislation and regulations mandating good information management policies and procedures must be in place, understood and adhered to; when any new government legislation is introduced, the information management implications should be identified and provided for;

Public and Political Records: standards, practices and training should be provided to guide political and other staff in distinguishing between and appropriately managing public records and political/personal records – an area in need of attention in the federal government;

Measurement: information management policies and programs must be periodically reviewed, evaluated and modified as needed;

Resources: information management programs must be adequately resourced to ensure their effectiveness – this includes personnel, space, equipment, materials and training.

Canada can learn from other jurisdictions where effective information management frameworks have already been developed. The Lord Chancellor's *Code of Practice* in the United Kingdom, for example, says that departments should have "an overall policy statement, endorsed by top management and made readily available to staff at all levels of the organization, on how it creates and manages its records, including electronic records." The policy, it says, should:

> "provide a mandate for the performance of all records and information management functions...set out an authority's commitment to create, keep and manage records...outline the role of records management and its relationship to the authority's overall strategy; define roles and responsibilities including the responsibility of individuals to document their actions and decisions...provide a framework for supporting standards, procedures and guidelines; and indicate the way in which compliance with the policy and its supporting standards, procedures and guidelines will be monitored."

In Australia, the *Australian Standard – AS 4390 – Records Management*, approved for Commonwealth and state governments, represents another excellent model. The *Standard* addresses key elements of records and information management programs and includes sections on: principles, benefits, scope of information systems, characteristics of records, regulatory environment, essential policies, responsibilities, strategies for program design and implementation, operations, monitoring and auditing, and training. The International Organization for Standardization (ISO) is adapting the *Australian Standard* for use by other jurisdictions. The *Standard* has received considerable international attention and has already served as a significant catalyst for the advancement of recordkeeping programs around the world. Canada, through the National Archives, has been a major contributor to the development of the ISO standard.

In a number of jurisdictions, information management policy is closely linked to the development of "enterprise information architectures" which bridge the IM and IT areas. These are frameworks for defining information and information technology (IT) requirements, resources and plans at corporate and program levels. Ontario's architecture framework, for example, requires that documents and data be managed throughout their life-cycle according to approved standards for recorded information (and assigns the primary standard-setting role for document management to the Archives of Ontario).

The Public Sector Chief Information Officers Council (PSCIOC) of Canada is also developing a draft information management framework. The Council recognizes the need for consistent approaches to IM policy and infrastructure development across Canada. As Treasury Board Secretariat contributes to this initiative, it should also accelerate the development of a comprehensive framework for the management of information in the Government of Canada, and which includes: the legal framework and mandate; essential principles; role of information management with regard to the organizational strategic goals and objectives; governance and accountability; supporting standards, procedures and guidelines; training and skills development; and measures for program assessment and compliance.

Guidance in Documenting Government Actions and Decision-Making

In discussing government recordkeeping, the National Archivist, Ian E. Wilson, has said that, "The key issue is not what records do exist but what *should* exist to support open and accountable government." Complaints by the Information Commissioner, the Auditor General, the media and others that important records are not available or are not trustworthy suggest that government staff – aside from other pressures on them – are often uncertain as to when and how to document their activities adequately.

A *recordkeeping law* provides a legal mandate for good information management and accountability and *IM frameworks* provide prescriptions for responsible management. None,

however, tell government staff what kinds of records to keep or how to ensure their reliability and usefulness. Staff need guidance as to how and in what circumstances to create proper records. "Documentation standards" are directions or guidelines which tell departments and staff when and how to document business decisions, actions and transactions. They identify the types of records that need to be created in different circumstances and for different purposes. They also serve as a guide in avoiding over-documentation. Adequate documentation standards form an important part of an effective framework of laws, policies and procedures for managing information. No government-wide documentation standards currently exist in the Government of Canada, however, although advice is available from the National Archives and others.

Where they do exist, such standards usually reflect a *risk management* approach, represented by such questions as, "What could be the impact of not documenting a decision or activity to a certain level of accuracy or detail?" Such risk may range from minor inconvenience to public scandal and the loss of confidence in government.

To be of value for business, legal, accountability and other purposes, records must possess certain essential characteristics. They must be:

- *Accurate/current* – reflecting accurately and in an up-to-date fashion the transactions that they document;
- *complete* – containing not only the content, but also the structural and contextual information necessary to document a transaction;
- *adequate* – sufficient for the purposes for which they are kept;
- *comprehensive* – documenting the complete range of the organization's business for which evidence is required;
- *meaningful* – containing information and/or linkages that ensure the business context in which the record was created and used is apparent;
- *authentic* – enabling proof that they are what they purport to be and that their purported creators did in fact create them;.
- *useable* — identifiable, retrievable, accessible and available when needed;
- *secure* – maintained to prevent unauthorized access, alteration or removal; and
- *compliant* – satisfying the record-keeping requirements arising from the regulatory and accountability environment in which the organization operates.

Documentation standards are in wide use in other jurisdictions. For example, the *Australian Standard* – AS 4390 provides guidance for achieving the above characteristics with regard to specific types of business records and activities, including: oral decisions and commitments; decisions and recommendations; meetings; drafts and versions; precedent cases; individual actions; and records of correspondence. The National Archives of Australia provides related training and assistance within government. For example, "Creating Records – Tips for Commonwealth Officers" is directed to all government staff and provides

"easy-to-follow advice on how and when to create records...that fulfil your role and obligations as a Commonwealth employee [and] provide evidence of decisions and/or processes you have taken". The New South Wales "Standard on Full and Accurate Records" provides similar guidance.

The U.S. National Archives and Records Administration (NARA) has also developed criteria to ensure "adequate and proper documentation" in both paper and electronic environments. Guidelines identify and discuss areas where inadequate documentation is a particular problem, such as in decision making accomplished orally or electronically. NARA also provides guidance to staff on media and formats, recording techniques and technology, "transitory" records and political and personal records.

The Treasury Board/National Archives "Situation Analysis" proposed the development and use of documentation standards, but to date there has been no action. **Effective standards for adequately documenting government decision-making and activities in the Government of Canada should be developed and disseminated and their implementation measured.**

Evaluating Information Management and Assessing its Impacts

To ensure the availability of accurate, complete and reliable information where needed, the effectiveness of government information management activities needs to be audited. Notwithstanding the recordkeeping concerns raised by the Information Commissioner, the Archivist, the Auditor General and others, and by much publicized records-related controversies, information management reviews or assessments have seldom been undertaken in the Government of Canada. Although there are many formal provisions and mechanisms for evaluating the management of other types of assets – finances, facilities and equipment, and human resources – there are no clear or systematic guidelines or requirements for conducting information "audits", whether initiated within departments or imposed by central agencies. In general, little attention has been given to identifying how well the government's information and knowledge resources are managed and used and how they contribute to government objectives and public needs for information and services.

An information management audit can have educational benefits as well. It can help managers and staff understand the nature of information management and identify its benefits. It can help them (and political officials) understand that poor information management is more than just "sloppy paperwork". It can increase recognition that information – like other government resources – is a corporate asset that needs to be managed and used effectively. Most of all, it can draw a fundamental connection between good IM and responsible and responsive government.

The scope and detail of an audit can vary widely. In its most comprehensive form, it would go far beyond a normal "business audit" and comprise a "public interest" audit as well. It could include the following purposes:

- to assess how well the information held by an agency meets the **agency's needs** and supports its goals and objectives;
- to assess how well the information meets **clients' needs**;
- to assess how well the information has improved the **agency's accountability;**
- to assess the relevance, usefulness and effectiveness of the **activities** performed related to creation, collection, storage, use, access and disposal;
- to assess the completeness, accuracy, consistency and reliability of **information holdings** of the agency (and to update its inventory of holdings);
- to assess the compliance of information management with **regulatory** and **legal requirements**;
- to identify **changing information needs** arising, for example, from new business or legislative demands or changed agency objectives, and assess their impact on information management and training within the agency;
- to identify the **costs** of information management in the agency;
- to identify the **operational value** of the information asset in an agency, in terms of its importance to the agency's purpose, and other value (e.g. revenue earned, and cost to replace);
- to recognize **changing technology** and assess its impact on information management within the agency.

Whether or not it is this comprehensive, an information audit can be undertaken internally by departmental staff (with additional external expertise if needed) or by other government agencies in collaboration with the department. A departmental self-audit generally provides the highest degree of management ownership. *"Information Management in the Government of Canada, A Situation Analysis"* proposes development of an information management self-assessment guide. Along these lines, Treasury Board Secretariat has developed a useful checklist for departments to help them address key information management elements of their Government On-Line proposals. It has the advantage of providing a clear operational context and incentive for departments: those departments which adequately address IM issues in their Pathfinder projects are more likely to receive funding.

As TBS has overall authority for guiding and assessing government administrative practices, it should ensure that systematic evaluations of information management infrastructure and activities occur at the department level. These assessments routinely take place in other key resource management areas: human resources, financial management and information technology. TBS should also ensure that all reviews of government programs and functions account for the adequacy of information management policies, standards, practices, and systems that support those activities.

The Office of the Auditor General has the responsibility for undertaking independent audits and reviews of government programs and resource management on behalf of Parliament. It has repeatedly expressed its concern with the lack of proper recordkeeping in departments. It would focus attention on this government-wide issue, were the Auditor General to undertake a review of the adequacy of the government's overall information management infrastructure. The review might assess the quality and value of the infrastructure in terms of the support it provides to decision-making, program delivery and accountability as well as the other challenges and issues presented in this report.

Precedents for information management audits and reviews can be found in a number of other jurisdictions, particularly Australia, the United States and the Netherlands. Typically, they are intended to evaluate performance and compliance in the context of existing accountability frameworks and IM laws, standards and best practices. In the U. S. federal government, the responsibility to "conduct inspections or surveys of records and record management programs and practices" and make related recommendations is specifically assigned to the National Archivist. He or she is authorized to report to Congress (and others) on the results of inspections and provide "estimates of the cost to the Federal government resulting from the failure to implement such recommendations." In New South Wales, Australia, the *Information Management Audit Guideline* provides clear directions for IM audits and promotes a collaborative approach involving program management, audit, data management and recordkeeping expertise. It is recommended that similar guidelines be developed for the Government of Canada. They would be of value both to individual departments as well as to central agencies such as the Auditor General, TBS and the National Archives.

Can an information management audit be effective if the quantifiable benefits (or corresponding costs or penalties) are unclear? Quantifiable benefits and savings may readily be identified for some programs and processes, but in other situations may be intangible or indirect. Qualitatively, benefits lie in greater operational efficiency and effectiveness, stronger accountability and reduced liablity. Incentives to encourage good IM performance also need to be considered, such as increased levels of resources and authority. The extent to which senior managers in government institutions exercise effective stewardship of their institution's information should become a standard part of performance reviews and contracts.

Clearly, the best incentives for an information management review lie with the desire – at both the central and departmental level – to improve programs and services, demonstrate meaningful accountability and generate evidence of the need for appropriate resources.

People and Professions

At the centre of good government are *people* – managers and staff who strive to serve clients and the public well, who work collaboratively with others, who manage their resources effectively and who accept responsibility for their

actions and decisions. People are also at the centre of the government's information management infrastructure. They need to be aware of recordkeeping requirements and best practices, be equipped to implement them through adequate training and tools, and be recognized and rewarded when they have done so.

The TBS *"Situation Analysis,"* however, notes that, among other problems in the current IM environment, public servants often: lack awareness of their role as stewards of information; are not aware of the existing policy and legal structure relating to information management; do not appreciate the value and relevance of information created in the past; and lack sufficient opportunities for learning information management skills.

Traditionally, training in managing information has focused on records management (RM) personnel and has been focused on operational standards and practices. As the number of RM staff declines along with centralized records programs, more training is needed for the vast majority of public servants who are now their own records managers. They need to know how to manage their business records and data in traditional and electronic forms (e.g., the deluge of electronic mail). At present, however, few get even basic training. Even so, "records-management" skills are not enough. Managers and staff must be equipped to deal with other dimensions of information management, such as:

- knowing what information is needed to support the development, delivery and evaluation of policies, programs and services (*information planning*);
- determining whether it exists, where it is available and how it can be accessed, within the organization or externally (*information searching and retrieval*);
- understanding how to assess information in terms of relevancy, accuracy, authenticity, authoritativeness and other characteristics (*information evaluation*);
- knowing how to document activities, decisions and transactions adequately for business, legal and accountability needs (*documentation standards*, discussed earlier);
- learning how to capture and share the knowledge of co-workers (gained through personal experience) to enhance collaborative problem solving and the application of this knowledge in new and innovative ways (*knowledge management*).

Training and orientation programs should be established to strengthen awareness, by public servants at all levels, of their responsibilities for government information and to provide the necessary skills for the effective development, management and use of information and knowledge. Models in other jurisdictions include innovative training materials such as the *Insider's Guide to Using Information in Government* (New York State).

Another important and longer term need is to develop the professional staff who will be needed to support the emerging information and technology management environment. At present, largely discrete, fragmented and isolated professions and perspectives predominate. As examples, IT

specialists often define IM as "data management", data security and other transaction-centred functions related to short-term systems management objectives. The "records management" community has largely been associated with paper records and many RM staff have limited impact on, or expertise regarding, electronic information systems. These and other information-centred professions are beginning to converge and change. Current work in many jurisdictions, on identifying the information and knowledge management core competencies that will be needed in the future, reflects this trend. In time, all good managers will be *knowledge managers*.

To reach this goal, all those concerned with the availability, accessibility and integrity of government information – program and policy staff, IT systems specialists, records managers, access and privacy administrators, auditors, lawyers, librarians and archivists – must collaborate much more closely than is now the case.

The convergence of information management and information technology is reflected in the emerging governance arrangements for information and knowledge management. The trend in Canadian and international jurisdictions is to associate these responsibilities with a senior executive in charge of both information management and information technology. As an example, the responsibilities of Chief Information Officers (CIOs) in U. S. government departments usually include:

- managing information resources to increase program efficiency and effectiveness;
- improving the integrity, quality and utility of information in the agency;
- developing a strategic information resources management plan;
- ensuring that information management needs are integrated with organizational planning, program, budget, financial management, human resources management and information technology decisions.

Whether part of a CIO's responsibilities or those of another official, the overall responsibility for information management should be assigned at the highest level possible in the institution and closely aligned with the strategic management of information technology. At lower levels as well, responsibility for information management should be clearly assigned across the organization.

Leadership and Coordination

The increasing importance of good information management also calls for much greater collaboration and coordination among central departments and agencies of the Government of Canada. These bodies include:

- the **Office of the Chief Information Officer**, with its leadership role for information management and information technology (and primary responsibility for implementing the "Situation Analysis" report);
- the **Clerk of the Privy Council**, who sets the standards for professionalism and accountability in the public service;

- the **National Archives**, with its legislated responsibility to "facilitate the management of [government] records" and its expertise and authority in recordkeeping standards and practices and information preservation;
- the **Information** and **Privacy Commissioners**, with their respective oversight roles for information access and personal privacy;
- the **Auditor General**, with his concern for the efficient and effective management of government resources;
- the **National Library**, with its responsibility for Canada's published heritage; and
- the **Department of Justice**, with its responsibilities for the legal framework for information and evidence.

Each of these bodies has an important role to play in developing and supporting a strong information management infrastructure for the Government of Canada. Their corporate functions and strategic interests depend on how well they collaborate to achieve this goal. The relationship between Treasury Board Secretariat and the National Archives is particularly critical: the operational priorities of TBS need to be balanced with the National Archives' present and potential contribution to the overall integrity of government recordkeeping.

All of the above agencies (and collaborative bodies such as TIMS, the Information Management Board and the IM Forum) must help to ensure the availability, accessibility and quality of government information; determine how best to capture and share knowledge within the public service; and maximize the positive impact of new technologies on democratic processes and institutions. For his part, the Information Commissioner of Canada will continue to encourage, and make a constructive contribution to, the attainment of these goals.

The Role of Parliament

Ultimately, leadership responsibility rests with Parliament in its many roles and dimensions. Parliament has the opportunity and authority to promote good recordkeeping and provide strong oversight of information management. It can deal with information issues and concerns through a variety of means, including:

- strengthening the legal framework for information management and program accountability as described in this report;
- considering ways to improve departmental reporting and accountability (such as those identified by the Auditor General and the Standing Committee on Procedure and House Affairs);
- questioning departmental information policies and practices through standing committees (such as Public Accounts) and special purpose committees;

- receiving and considering reports on government recordkeeping by the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, Treasury Board and others; and establishing mechanisms to ensure that IM issues are dealt with in a coordinated and focused way;

- supporting the Auditor General in undertaking an independent review of the government's information management infrastructure;

- fully and fairly considering questions put to the Government by Members regarding accountability issues and the integrity of government recordkeeping.

Specific opportunities for Parliament to address information issues are abundant. Dependent as they are on good information management, initiatives such as Government On-Line and departmental requests for related spending, provide a good opportunity for Parliament to demonstrate leadership. In reviewing those plans, Parliament should require government institutions to report on the extent to which they have addressed information management issues.

Many of these opportunities remain untapped amid the work pressures, political priorities and adversarial environment of Parliament. The desire of parliamentarians to scrutinize performance is often at odds with the tendency of departments to simplify reporting and focus on the "good news".

Beyond these opportunities, nothing less than Parliament's attention will suffice to deal with the larger concerns expressed in this report about government openness, accountability and organizational culture. The interest and involvement of Parliament are essential in recognizing and preparing for the broad and as yet unforeseen impacts of "electronic government" and "digital democracy." In this regard, the hard work and keen interest of MP Reg Alcock, stands out. His thoughtful contributions have enriched the "thinking" in the area of information policy for electronic governance. An active role by more Parliamentarians in these matters is essential if the principle of accountable government is to remain effective in the rapidly changing economic, social and technological environment.

CHAPTER III
BLUEPRINT FOR REFORM

This is a good law, a very good law. It is, nevertheless, long past time to mend its five major weaknesses and to make the numerous "fine-tuning" changes necessary to keep this Act current with new forms of governance and technology. Admittedly, it is a "mugs game" to categorize some changes as more important than others. In the end, it will be the package of reforms as a whole which must bear scrutiny. Part A of this chapter sets out in detail the five changes to the Act which the Information Commissioner considers essential to addressing its major weaknesses. They are:

1. transforming the Cabinet confidence exclusion (now section 69) into a more focussed exemption subject to independent review;

2. closing the gaps in the Act's coverage by i) establishing a description of the types of institutions which should be covered by the Act and requiring that all such institutions be included in the schedule of institutions to which the Act applies; and (ii) clarifying the status of records held in the offices of heads of institutions;

3. ending "secrecy creep" by abolishing section 24. That section makes it mandatory to refuse disclosure of any record which any other statute, listed in Schedule II of the Act, requires to be kept confidential;

4. adding incentives and penalties for failure to respect response deadlines; and

5. providing a legislatively defined mandate for Access to Information Coordinators.

Part B of this chapter (pages 65 to 78) contains the Commissioner's recommendations for the less pressing, yet needed, changes to modernize the Act.

PART A – MAJOR REFORMS

i) Reform of Cabinet Confidences

Records described by section 69 of the Act as being confidences of the Queen's Privy Council—hereafter referred to as Cabinet confidences—are excluded from the coverage of the *Access to Information Act* for a period of 20 years from the date of their creation. Section 69 contains a list of seven types of records which constitute Cabinet confidences; it does not, however, contain a definition of what interests are intended to be protected by this exclusion.

Any record which the government considers to be a Cabinet confidence is withheld from an access requester in the same manner as if the record had been withheld under one of the Act's "exemption" provisions (sections 13-26). Requesters are told, at the time of denial of access, of their right to complain to the Information Commissioner about the denial.

The distinction between an "excluded" record and an "exempted" record becomes significant during the process of investigating and reviewing the government's decision to deny access. When the record has been withheld under section 69, because it is "excluded" from the right of access, neither the Information Commissioner nor the Federal Court of Canada may examine the withheld record to determine whether or not it is, in fact, a Cabinet confidence.

This restriction on the Commissioner's and Court's power to examine excluded records is accomplished by two provisions of the Act—sections 36(2) and 46—which state that the power to independently examine records is limited to records "to which this Act applies".

There is, thus, no meaningful, independent review of government decisions to refuse disclosure of any records it considers to be cabinet confidences. Often called the Act's "Mack Truck" clause, this special treatment for Cabinet confidences is entirely at odds with the purpose clause of the Act, set out in section 2. In particular, it infringes the principle that "exceptions to the right of access should be limited and specific" and it infringes the principle that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

A recently decided case (discussed in detail in Chapter VI at pages 107 to 109 illustrates in graphic terms how open to abuse is the section 69 exclusion. In that case, the government endeavoured to remove from public access the content of discussion papers wherein background explanations, analysis of problems and policy options are presented to Cabinet. Section 69 requires that this class of cabinet confidences shall become subject to the right of access (i.e. no longer excluded) once the Cabinet decision to which discussion papers relate has been made public, or, if not made public, when four years have passed since the decision.

The Information Commissioner presented evidence to the court showing that the government—almost immediately after the *Access to Information Act* was passed—stopped presenting discussion papers to Cabinet. Instead, it put the background, analysis and options material in the "analysis section" of the Memorandum to Cabinet. The government argued that since this analysis section is not called a "discussion paper", its decision to exclude the material it contains, as a Cabinet confidence, cannot be questioned by the Commissioner or the Federal Court. To emphasize the point, the Clerk of the Privy Council, certified, pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act*, that the withheld records are Cabinet confidences and asserted that the certificate effectively ended the matter.

Justice Blanchard of the Federal Court, Trial Division chafed at the government's view that it has an entirely free hand to roll any material it wishes behind the cabinet confidence veil of secrecy. He concludes:

> "I support the findings of the Information Commissioner. Parliament intended that a certain type of information be released, and in my view, regardless of the title

given to the information. If a document contains information the purpose of which is to provide background explanations, analysis of problems and policy options, Parliament meant for this information to be disclosed. This is the only interpretation of paragraphs 69(1)(b) and 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, and paragraphs 39(2)(b) and 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*, which gives those sections any meaning. Understanding the meaning of "discussion paper" as a paper produced by a department as part of a planned communication strategy, is not provided for in the *Access to Information Act*. Transforming the "discussion paper" into the "analysis" section of the current Memorandum to Cabinet effectively limits access to background explanations, analysis of problems or policy options provided for in the *Access to Information Act*. Such a change to the Cabinet Paper System could be viewed as an attempt to circumvent the will of Parliament." (**Information Commissioner** v. **Minister of Environment**, Federal Court, Trial Division, 2001 FCT 277 at p. 26)

Over the 18 years since the *Access to Information Act* came into force, numerous instances have arisen where the government has certified information to be a Cabinet confidence when the information clearly does not so qualify. Occasionally, the Information Commissioner sees the information which has been so certified because the certification comes as a last resort after all efforts to justify an exemption have failed. In one current case, the Clerk of the Privy Council has certified as a Cabinet confidence all references in other records to the fact that a minister, acting in the capacity of member of Parliament, wrote to another minister on a matter of public concern.

The Commissioner expressed the view that the withheld information could not properly be considered "records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy." Before invoking this provision to exclude information, the Commissioner argued, the content of the discussions or communications must be at risk. The Clerk refused to reconsider, claiming that his decision to label information as a "Cabinet confidence" is not subject to independent review.

And, too, there have been cases – by far the rarer - where the Clerk has been prepared to remove a certification after receiving representations from the Commissioner. The point of all this being, that, in the absence of independent review, the cabinet confidence exclusion is likely to be applied to a broader range of records than intended by Parliament. As Mr. Justice Evans said in **Canadian Council of Christian Charities** v. **Minister of Finance** (1999) YFC245 at 255: "Heads of government institutions are apt to equate the public interest with the reasons for not disclosing information, and thus to interpret and apply the Act in a manner that gives maximum protection from disclosure for information in their possession."

In its report of the results of its review of the first three years of operation of the *Access to Information Act*, the Standing Committee on Justice and Solicitor General said:

"The Committee is strongly of the view that the absolute exclusion of Cabinet confidences from the ambit of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* cannot be justified. The Committee heard more testimony on the need to reform this provision than on any other issue. The exclusion of Cabinet records has undermined the credibility of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. The then Minister of Justice, the Honourable John Crosbie testified before the committee as follows:

> "I think that in the past too much information was said to be covered by the principle of Cabinet confidence.—A lot of the information previously classified as a Cabinet confidence can and should be made available."

The Committee agrees."

(Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy March 1987, p. 31)

The litmus test of whether or not the government is serious about reforming the *Access to Information Act* will be its willingness to rectify what every independent analyst considers to be the law's greatest weakness—the exclusion of Cabinet confidences. By no means does reform mean abandonment of a degree of secrecy necessary to preserve the important convention of collective ministerial responsibility and the need to foster frank exchanges among ministers.

All independent analysts agree that records should not be disclosed if their content would reveal the substance of Cabinet deliberations. What is required is a happy medium. The Justice Committee Report of 1987 put it this way:

> "The Committee recognizes that there must be an exemption protecting certain Cabinet records; to a substantial degree, our Parliamentry system of government is predicated upon the free and frank discussion of matters of state behind closed doors. Nevertheless, the Committee believes that a suitably worded exemption - **not an exclusion** - would provide ample protection for Cabinet secrecy. In recognition of the special role that the Cabinet plays in our parliamentary system, no injury test should apply to information of this category." **(Open and Shut**, p. 31)

The Information Commissioner, too, advocates the transformation ot the Cabinet confidence exclusion into an exemption, and supports narrowing the scope of Cabinet secrecy by confining it to information which would reveal the deliberations of Cabinet. The detailed proposals in this regard are as follows:

(a) Exemption or exclusion

The current federal approach to exclude Cabinet confidences from access legislation is out of step with the purpose of the Act and with the approach taken in provincial jurisdictions.

Consequently the current exclusion for Cabinet confidences in section 69 of the *Access to Information Act* should be replaced by an exemption for Cabinet confidences, thus making these records subject to the access and independent review provisions of this Act.

(b) Mandatory or discretionary exemption

Most freedom of information laws view the vital nature of Cabinet confidentiality in a parliamentary form of government as meriting a strong mandatory exemption. The Standing Committee in its report, *Open and Shut*, suggested that the exemption for Cabinet confidences be discretionary. It is understandable that governments will be hesitant to weaken, to any significant degree, the protections for Cabinet confidences. If there is any likelihood of some change, the move to a mandatory exemption has more chance of acceptance. That would appear to be the lesson from provincial jurisdictions.

(c) Injury test

The inclusion of an injury test would not, understandably, be acceptable to government. Having to convince an impartial officer (such as the Information Commissioner or the court) that disclosure would cause injury would put the government in an unprecedented situation of explaining political aspects of Cabinet deliberations to judicial officers. The chances of reform are remote if the recommendation is to include an injury test.

(d) Nature of class test

If the exemption is not based on an injury test, then it must be based on a class test. The crucial question: what should be the nature of that class test? The current exclusion is based on the concept of protection of confidences of the Queen's Privy Council for Canada, which are then partially defined in the Act and policy as being comprised of various types of records and information within records. The policy goes further to define some records or parts of records (e.g., public summaries of Cabinet decisions and records not prepared solely for use by Cabinet but attached to Cabinet records) as not being confidences. There is no description of the essential interest which the exclusion is intended to serve and, hence, the exclusion is open-ended.

With the exception of the federal legislation in Australia, this approach has not been followed in other jurisdictions. The preferred approach is to focus more clearly on the purpose of the exemption, the protection of the substance of deliberations of Cabinet, as the basis of the test. The phrase "would reveal the substance of deliberations of the Cabinet" is sometimes accompanied by a non-inclusive list of generic types of records or information which would qualify for the exemption. This latter approach has some considerable merit:

- it focuses the exemption and narrows it to the specific interest which requires protection. It eliminates the need for lengthy definitions of types of records which may qualify for the exemption and illustrations of exceptions to general rules. In other words, it is simpler, yet protects the

vast majority of records, currently defined in the PCO policy on *Release of confidences of the Queen's Privy Council for Canada*, after its various exceptions are taken into account;

- it is more generic in character. As a result, would not suffer damage if PCO decides to alter the Cabinet papers process and the nature and types of records which are created;

- it does eliminate the need for government institutions to review and to sever from documents all simple references to Cabinet processes (e.g., RD numbers and TB numbers as is now the case). Such disparate references would only have to be removed when their disclosure would actually reveal the *substance* of Cabinet deliberations.

Consequently, the test for a Cabinet confidences exemption should be that the disclosure of a record would reveal the substance of deliberations of Cabinet.

(e) Definition of Cabinet

All current and proposed exemptions and exclusions for Cabinet confidences extend to the Cabinet and all its committees, formal and "ad hoc." Thus, there is no need to alter the scope of the parts of Cabinet which may have records prepared for them, submitted to them or have records created on their behalf which would qualify as Cabinet confidences and merit protection.

There is, thus, no need to change the current definition of the term "Council" in the *Access to Information Act*, which includes the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(f) Coverage of exemption

The current federal exclusion is more restrictive than any exemption found in provincial laws. The major differences in practice centre on access to background explanations and analyses after a decision has been made and on the time limit during which Cabinet confidences qualify for absolute protection.

The focus of any newly drafted exemption should be on records which are generated, or received by Cabinet members and officials while taking part in the collective process of making government decisions or formulating government policy. Generally, this includes:

- agendas, formal and informal minutes of Cabinet and Cabinet committees and records of decision;

- Cabinet memoranda or submissions (including drafts) and supporting materials;

- draft legislation and regulations;

- communications among ministers relating to matters before Cabinet or which are to be brought before Cabinet (including draft documents);

- memoranda by Cabinet officials for the purpose of providing advice to Cabinet (including draft documents);

- briefing materials prepared for Ministers to allow them to take part in Cabinet discussions (including draft documents); and

- any records which contain information about the contents of the above categories, the disclosure of which would reveal the substances of the deliberations of Cabinet or one of its committees.

Examples should be included of types of records which "would reveal the substance of deliberations of Cabinet or one of its committees." The list, of course, should not be exhaustive so that the provision will be flexible in the face of future changes in the Cabinet papers system.

Thus, the exemption provision for Cabinet confidences should provide a non-inclusive, illustrative list of generic types of records which would qualify for protection.

The list of examples should be structured as follows:

(i) an agenda, minute or other record of the deliberations or decisions of Council or its committees;

(ii) a record containing recommendations submitted, or prepared for submission, to Council or its committees;

(iii) a record containing background explanations, analysis of problems or policy options for consideration by Council in making decisions;

(iv) a record used for or reflecting communications or discussions among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(v) a record prepared for the purpose of briefing a Minister of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought, before Council or that are the subject of communications or discussions referred to in (iv) above;

(vi) draft legislation regulations; and

(vii) records that contain information about the contents of any record within the class of record referred to in paragraphs (i) to (vi) if the information will reveal the substance of the deliberations of Council.

(g) Splitting the protection of Cabinet confidences

The Australian *FOI* Act distinguishes between Cabinet and Executive Council documents and

- draft Cabinet submissions; and
- briefing material to a Minister concerning a Cabinet submission.

These documents are treated under the exemption for internal working documents (clause 36) which determines whether a record can be considered, in whole or in part, to consist of advice and recommendations and whether access is contrary to a public interest. This means that a government institution has discretion to decide whether such information should be released.

The Standing Committee thought there was duplication in the protection of memoranda which present recommendations to Cabinet and for briefing materials used to prepare Ministers for Cabinet meetings. It found that the discretionary exemption for advice and recommendation in section 21 of the *Access to Information Act* provides adequate protection for the deliberative portions of these types of records.

While, at first glance, this may seem to be the case, it is also necessary to keep in mind the special nature of the protection necessary for the collective decision-making process of government. Other legislatures in Canada, when considering the nature of this protection, have seen fit to split the treatment of Cabinet confidences into two domains, one mandatory and the other discretionary. This does not mean that the advice and recommendations exemption will not come into play when a record does not or ceases to qualify as a Cabinet confidence. The splitting of the treatment of Cabinet confidences would appear, however, to complicate decision-making around an already difficult exemption. Any use of discretion should be applied in the exception criteria for a Cabinet confidences exemption.

(h) Exceptions to Cabinet confidences exemption

There are a number of exceptions to the Cabinet confidences exemption recognized in the access laws of other jurisdictions and in various proposals for legislative amendment. These are considered below and recommendations made about each.

(i) Time limits

Because of the class nature of all protection for Cabinet confidences, all other access statutes, except the Australian FOI Act, include a limit governing the period of time during which all or part of a record can be considered a Cabinet confidence. The original standard was 20 years (federal and Ontario). The federal Standing Committee recommended that the limit be reduced to 15 years, the length of time of a minimum of three Parliaments. This standard has now been adopted in British Columbia and Alberta.

The time limit for all or part of a record to be considered a Cabinet confidence should be reduced from 20 to 15 years.

(j) Background explanations, analysis of problems and policy options

In paragraph 69(3)(b) of the Act, Parliament directs that background explanations, analysis of problems and policy options presented to Cabinet should be subject to the right of access after the decisions to which they relate have been made public or, otherwise, after four years. Parliament's will in this regard was, in effect, thwarted in the intervening years, as discussed previously.

This exception for background explanations, analysis of problems and policy options is crucial in opening up the information which forms the general basis on which Cabinet acted, without exposing its deliberations. It is essential to promoting improved government accountability and helping to assure that officials provide to Cabinet the best information on which to base decisions — since this, after all, will become open to review and comment.

Given the history of resistance by governments to disclosing such information, the Act should be amended to make it crystal clear that background explanations, analysis of problems and policy options are subject to the right of access.

(k) Summary of decision

All governments summarize Cabinet decisions in order to communicate these to the public or allow government institutions to implement the directions of Cabinet. Not all such summaries are made available to the public in press releases or other similar public documents. Thus, there is a need to recognize that such summaries are not considered Cabinet confidences once they are severed from other information which may reveal the substances of deliberations of Cabinet or one of its committees. Such summaries (e.g., Treasury Board circulars implementing decisions relating a new policy or budget reduction) should be routinely available to the public.

(l) Cabinet as appeal body

From time to time, Cabinet or a Cabinet committee (e.g., Treasury Board) may serve as an appeal body, under a specific Act. It can be argued that, in such instances, the record of the decision, but not the advice and recommendations supporting it, should be publicly available. Often such decisions are communicated to the public. But there needs to be a general rule that such decisions are not to be treated as Cabinet confidences. Such a provision is made in both the British Columbia and Alberta FOI legislation.

(m) Disclosure with consent of Cabinet

There is a convention that the Prime Minister and former prime ministers control access to the Cabinet confidences of his or her administration. Ministers and former ministers control records relating to the making of government decisions or policy. The current federal policy provides discretion to the Cabinet or the Prime Minister to make a Cabinet confidence accessible to the public. The ministers concerned have discretion to disclose records used for, or reflecting communications or discussions regarding the making of government decisions or formulating of government policy.

In Ontario, paragraph 12(2)(b) recognizes that the Executive Council may lift the designation of Cabinet confidence from a record which has been prepared under its auspices. This consent is not a regular or normal practice. The Information and Privacy Commissioner of that province has recommended its use in cases where proposals or draft legislation or regulations have been released to some parties for consultation but access has been denied others because the records fall within the Cabinet confidences exemption. The Commissioner believes that this inequality of access can be rectified through the consent of the Executive Council. Other issues may arise where a Cabinet may wish to consent to the release of information qualifying as a confidence. The same requirements may occur for a minister or several ministers who have communicated over a government decision or formulation of policy. Since Cabinet, prime ministerial or ministerial consent does meet the current convention for the release of Cabinet

confidences, it would seem appropriate to include a paragraph in the exceptions part of any proposed Cabinet confidences exemption which recognizes the process.

(n) Disclosure in the public interest

Disclosure in the public interest is a large and important access to information issue in and of its own right. It has become a feature of most modern access legislation in Canada and will have to be seriously considered in any reform of federal access legislation. Ontario was the first to include a more general "public interest override" in its freedom of information legislation. This override generally states that, despite any other provision of the Act, the head of a government institution must, as soon as practicable, disclose any record to the public or persons affected if the head has reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so. The disclosure requirement is extended to Cabinet confidences but the public interest is restricted to a record that reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public. The Ontario legislation also provides for a specific public interest override of several of its exemption provisions but not for Cabinet confidences.

British Columbia and Alberta extend the basic Ontario provision by providing for the release of information in cases where there is risk of *significant* harm to the environment or to the health or safety of the public, of an affected group of people, of a person, of the applicant or if there is any other reason for which disclosure is *clearly* in the public interest. (British Columbia *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, section 25 and Alberta *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, section 31)

There are few rulings under provincial access laws relating to the release of information in the public interest. Those which do, apply to protection of the environment, public health and safety. None relate to the public interest in the disclosure of Cabinet confidences. The best that can be said is that the public interest override is not leading to a flood of Cabinet confidences being released. There is, then, some comfort for those who may see such provisions as a major threat to the confidentiality of the Cabinet decision-making processes.

At the same time, it is hard to support the non-release of information, Cabinet confidence or not, which relates to either *grave or significant* harm to the environment, public health or safety or the disclosure of which was otherwise *clearly* in the public interest. The tests remain quite high and information which would fall in such categories should most often be made public or communicated to affected groups or individuals without any resort to an access request.

Consequently any exemption for Cabinet confidences should be subject to a general public interest override provision, preferably a section similar to those currently contained in the British Columbia and Alberta freedom of information and protection of privacy legislation.

(o) Restrictions on examination and review of Cabinet confidences

It is common to recognize the special character of Cabinet confidences by restricting the number and level of those independent agents of Parliament who can gain access to them and examine and make orders concerning questions of public access to them. This is a wise procedure to reduce intrusions upon the overall principle of confidentiality for the deliberations of Cabinet.

The nature of any review mechanism is dependent, however, on the overall review structure under a reformed *Access to Information Act*. If it were to remain unchanged, with the Commissioner carrying out an ombudsman's role for refusals of access, then the recommendations of the Standing Committee must be dealt with.

The Committee recommended that the refusal of access to Cabinet confidences should not be referred to the Information Commissioner but rather should be reviewed directly by the Associate Chief Justice of the Federal Court. Such a procedure would be exceedingly confrontational and expensive, as well as place a very heavy workload on the Associate Chief Justice. There would seem to be merit in empowering the Commissioner to investigate this type of refusal of access as is done in all other cases. The Information Commissioner should be bound, however, to restrict his or her delegation of powers of investigation, as is now the case for specific provisions relating to international affairs and defence under subsection 59(2) of the *Access to Information Act*. If an appeal is made to the Federal Court, it should be heard by the Associate Chief Justice as is also required under section 52 for matters of international affairs and defence.

(p) Suggested exemption provision for Cabinet confidences

An amended exemption for Cabinet confidences reflecting the recommendations in this chapter, would read as follows:

1. The head of a government institution shall refuse to disclose any record the disclosure of which could reasonably be expected to reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) an agenda, minute or other record of the deliberations or decisions of Council or its committees;

(b) a record containing recommendations submitted, or prepared for submission, to Council or its committees;

(c) a record containing background information, analysis of problems or policy options presented to Council for consideration in making decisions;

(d) a record used for or reflecting the content of communications or discussions among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) a record prepared for the purpose of briefing a Minister of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought, before Council or that are the subject of communications or discussions referred to in (c) above;

(f) draft policy or regulations; and

(g) records that contain information about the contents of any record within the class of record referred to in paragraphs (a) to (e) if the information reveals the substance of the deliberations of Council.

2. Subsection (1) does not apply to:

(a) a record that has been in existence for 15 or more years;

(b) a record or part of a record which is a record of a decision made by Council on an appeal under an Act of Canada;

(c) a record or part of a record, which contains background explanations, analyses of problems or policy options, submitted, or prepared for submission, to Council or its committees for their consideration in making a decision if:

(i) the decision has been made public; or

(ii) four years or more have passed since the decision was made or considered;

(d) a record attached to a Cabinet submission which was not brought into existence for the purpose of submission for consideration by Cabinet or one of its committees;

(e) a record or part of a record which contains a summary of a Cabinet decision exclusive of any information which would reveal the substance of deliberations of Council;

(f) any record or part of a record where the Cabinet for which, or in respect of which, the record has been prepared consents to access being given.

3. For purposes of subsections (1) and (2), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

ii) Plugging Gaps in the Act's Coverage

The *Access to Information Act* applies only to institutions listed in Schedule I of the Act. There is no general principle dictating which institutions must be added to the schedule. The Cabinet has the authority to add to, but not subtract from, the schedule but it is not obliged to make additions to the schedule. This régime has resulted in an obsolete Schedule I wherein are listed institutions which no longer exist and from which are missing some institutions which are normally understood to be part of the federal governance apparatus.

The better approach would be to articulate in the law the criteria for inclusion in the Act's Schedule I and require Cabinet to add any qualified institution to the Schedule. Too much uncertainty would be introduced into the system by doing away with the schedule altogether. Institutions, especially new forms of enterprises engaged in public functions, need to know with certainty whether or not they

are covered by the law; they deserve an avenue by which to challenge inclusion and the public deserves an avenue to challenge Cabinet's failure to include an institution in the Act's schedule.

The mechanism which is recommended is this: Cabinet should be placed under a mandatory obligation to add qualified institutions to Schedule I of the Act. Any person (including legal person) should have the right to complain to the Information Commissioner, with a right of subsequent review to the Federal Court, about the presence or absence of an institution on the Act's Schedule I. As at present, the Commissioner should have authority to recommend addition to or removal from the Schedule and the Federal Court, after a de novo review, should have authority to order that an institution be added to or removed from the Schedule.

Professor Alasdair Roberts, of Queen's University, has written thoughtfully about how freedom of information laws, traditionally designed to respect the public sector/private sector split, are becoming less and less effective. He reports that there is little consensus on how to deal with this problem; a variety of approaches have been adopted in jurisdictions with freedom of information laws. Here are some of the options:

- any organization would be covered that undertakes important public functions, whether it is publicly or privately owned;
- any organization would be covered which exercises "functions of a public nature" or which provides under contract with a public authority "any service whose provision is a function of that authority";
- any organization would be covered whose activities raise the prospect of an abuse of power; and
- any organization would be covered if failure to do so would have an adverse effect on the fundamental interests of citizens.

The clear challenge for Canada is to find criteria for determining coverage of the Act which are as objective as possible so as to make them clearly understood and facilitate their application in specific cases. **To that end, it is recommended that any institution, body, office or other legal entity be added to Schedule I of the *Access to Information Act*** if it meets one or more of the following six conditions:

1) it is funded in whole or in part from Parliamentary appropriations or is an administrative component of the institution of Parliament;
2) it or its parent is owned (wholly or majority interest) by the Government of Canada;
3) it is listed in Schedule I, I.1, II or III of the *Financial Administration Act;*
4) it or its parent is directed or managed by one or more persons appointed pursuant to federal statute;
5) it performs functions or provides services pursuant to federal statute or regulation; or

6) it performs functions or provides services in an area of federal jurisdiction which are essential in the public interest as it relates to health, safety, protection of the environment or economic security.

It is, of course, not possible to predict with certainty the forms of institutional arrangements which will arise in future, through which functions of governance will be exercised. In recent years, air traffic control services have been moved from a government department, where they were subject to the right of access, to a private corporation, where they are not covered. In future years, there may be changes in the way governments manage corrections, drug approvals, grants and contributions, policing, emergency response measures—the list goes on. Accountability through transparency should not be lost merely because the modality of service provision has changed. The proposed criteria for inclusion are intended to be objective, yet flexible enough to be useful guides for the future.

Under the above-described criteria for inclusion, examples of institutions not now listed in the Act's Schedule I which would be added, include:

The House of Commons and its components

The Senate and its components

The Library of Parliament

The Chief Electoral Officer

The Information Commissioner

The Privacy Commissioner

The Commissioner of Official Languages

The Auditor General

The Canadian Broadcasting Corporation

Canada Post Corporation

Canadian National Railways

Atomic Energy of Canada Limited

Navcan

The Canadian Blood Service

The Canadian Wheat Board

The St. Lawrence Seaway Corporation

The Canada Pension Plan Investment Board

The Export Development Corporation

It is important to note that the criteria set out above would also capture offices of MPs and senators as well as the Supreme Court, Federal Court and Tax Court. In its 1987 report, the Justice Committee recommended that these bodies be explicitly excluded from the coverage of the Act. Former Information Commissioner, John Grace, did not recommend coverage of these bodies in the proposals for reform he tabled in Parliament in 1994.

There is wisdom in the view that the judicial branch of government, which must adjudicate complaints under the *Access to Information Act* and make binding orders thereon (unlike the Commissioner who is called on to investigate and recommend), should not itself be subject to the Act's requirements, nor to the investigative jurisdiction of the Information Commissioner. More importantly, by

convention and constitution, court proceedings are open to the public to a much greater degree than are the activities of other institutions of governance.

As well, there is wisdom in the view that the offices of MPs and Senators should not be covered by the law. Their role in governance is mediated through the institutions of party and Parliament. Their decisions and actions do not cry out for accountability in the same way as do those of government ministers or the various institutions of Parliament of which individual members are part.

Consequently, it is recommended that the Act include a specific exclusion from its coverage for the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada and for the offices of members of Parliament and Senators.

Two further requirements will be necessary to prevent records from "leaking" out of institutions covered by the Act into those which are not. First, the most common way this occurs is for an institution which is covered to contract out a particular function (for example an harassment investigation or a managerial review or a strategic plan) and to provide that all records relevant to the contracted activity (except, of course, the deliverable) will be kept in the possession of the contractor.

To counteract this practice, the *Access to Information Act* should deem that all contracts entered into by scheduled institutions contain a clause retaining control over all records generated pursuant to service contracts.

Second, institutions have sought to limit the scope of access by arguing that records held in Ministers' offices or in the office of the Prime Minister are not subject to the right of access. As of this writing there is litigation in the Federal Court wherein the Crown is asserting this restrictive interpretation of the Act. The Act should be amended to end the uncertainty by making it clear that the geography of where a record is held is not determinative of whether or not the record is subject to the right of access. **In particular, the right of access in s. 4 should explicitly state that it includes any records held in the offices of Ministers and the Prime Minister which relate to matters falling within the Ministers' or Prime Minister's duties as heads of the departments over which they preside.**

iii) Slipping away below radar – Section 24

Former Information Commissioner, John Grace, called section 24 of the Act the "nasty little secret of our access legislation" (1993-94 Annual Report at pp. 31-32). By that description, he was referring to the fact that section 24 allows the government to keep information secret even when there may be no reasonable justification for secrecy. He noted that even confidences of the Queen's Privy Council receive absolute protection for only 20 years. Yet records covered by section 24 are accorded mandatory secrecy forever. The section reads as follows:

> "The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II."

In order to add or delete provisions from Schedule II, the Schedule must be amended by Parliament. This whittling away of the right of access occurs largely unnoticed in the back pages of other legislation as a "consequential amendment" to the *Access to Information Act*.

Since section 24 is a mandatory exemption and one which does not require a reasonable likelihood of injury before being invoked, Parliament required that its use should be carefully monitored. For that reason, subsection 24(2) requires that each statute contained in Schedule II be reviewed by Parliament at the same time as the general review prescribed by subsection 75(2). This review was carried out in 1986 by the Justice and Solicitor General Committee.

In its report of June 1, 1986, the Committee noted that the spirit of the *Access to Information Act* was articulated in subsection 2(1) which provides as follows:

> "The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

The Committee concluded that two of the three principles set out in this clause are violated to some degree by the existence of section 24. First, it said, to the extent that many of the statutory provisions in Schedule II contain a broad discretion to disclose records yet fall within the mandatory prohibition in section 24, the exception to the right of access cannot be termed "limited and specific". Second, the Committee also noted that since the scope of the Commissioner's review of government decisions to withhold records under this exemption is limited simply to a determination of whether the disclosure is subject to some other statutory restriction, there can hardly be a full independent review.

After reviewing the history and purpose of section 24, the nature of the information listed in Schedule II and hearing witnesses in the matter, the Committee concluded as follows:

> "We have concluded that, in general, it is not necessary to include Schedule II in the Act. We are of the view that in every instance, the type of information safeguarded in an enumerated provision would be adequately protected by one or more of the exemptions already contained in the *Access to Information Act*." (Open and Shut, p. 116)

The Committee demured, with respect to three statutes, in the following terms:

> "Despite our view that the interests protected by the Schedule II provisions could adequately be protected by other existing exemptions in the *Access to Information Act*, we are persuaded

that there should be three exceptions to the conclusion. The sections of the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns* Act which are currently listed in the Schedule deal with income tax records and information supplied by individuals, corporations and labour unions for statistical purposes. Even though the exemptions in the *Access to Information Act* afford adequate protection for these kinds of information, the Committee agrees that it is vital for agencies such as Statistics Canada to be able to assure those persons supplying data that absolute confidentiality will be forthcoming. A similar case has been made for income tax information."

Consequently, the Committee recommended that section 24 and Schedule II be repealed and replaced with new provisions which would incorporate and continue to protect the special interests contained in the *Income Tax Act*, the *Statistics Act* and the *Corporations and Labour Unions Returns Act*. It also recommended that the Department of Justice undertake an extensive review of the remaining statutory restrictions in Schedule II and amend their parent acts in a manner consistent with the *Access to Information Act*.

It would seem that the Committee's wise advice has fallen on deaf ears, as the statistics illustrate. When the *Access to Information Act* was proclaimed in 1983, the 33 statutes listed in Schedule II contained, among them, some 40 separate provisions restricting disclosure in some way. Three years later, at the time of the Parliamentary Review in June of 1986, the number had grown to 38 statutes incorporating 47 specific confidentiality provisions. As of December 31, 2000, that list has grown to 52 statutes, with 66 particular provisions which affect the confidentiality of records.

These "by the back door" derogations from access rights are as troubling to the Commissioner as they were to the Justice Committee. When Parliament adopted the right of access to government records it included a very important phrase: "notwithstanding any other Act of Parliament" (section 4). The continuing growth of Schedule II now threatens to erase the vital constraint on creeping secrecy which those six words originally gave.

There being no doubt that the Act's existing exemptions afford adequate protection for all legitimate secrets, it is time to abolish section 24.

iv) Strong Medicine for Delays

Since the beginning, users of the *Access to Information Act* have complained about chronic and long delays in receiving answers. This despite the fact that Parliament explicitly stated, in subsection 10(3), the principle that access delayed is access denied. That provision states:

> "Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access."

There is no penalty in the Act for failure to respect the mandatory legal obligation to respond to an access request within 30 days (or within a validly extended response period). Consequently, many departments adopted early on—and to this day—a "we'll do our best" response period.

Complaints about delay – even after 17 years of trying – comprise some 50 percent of the complaints made to the Information Commissioner. Several major recipients of access requests consistently get failing grades on the Commissioner' s delay "report cards". (For details on this year's report cards and the current delay situation, see Chapter IV, pages 85 to 91). This situation is the Act's "festering, silent scandal"—to borrow a phrase from a former Commissioner.

In its 1987 report, the Standing Committee on Justice and Solicitor General recommended that the Treasury Board, in conjunction with the Public Service Commission, investigate methods for enhancing timely compliance with the *Access to Information Act*. The problem, even then, was of such concern to the Committee that it asked for the investigation to commence immediately and that its results be submitted to the Justice Committee within one year.

The Treasury Board ignored the recommendation; did not investigate methods to solve the problem; did not report back to the Committee. To this day, no such investigation has been undertaken by the Treasury Board —at least to the knowledge of this Commissioner. One must bear in mind that it is the President of the Treasury Board who is designated as the Minister responsible for the good administration of the Act across government.

It is almost unprecedented to be in a position of seeking ways to "encourage" public officials to obey mandatory legal obligations. Just think about the implications. Yet that is where the Justice Committee found itself in 1987 and where we find ourselves in 2001.

Except for its recommendation that Treasury Board study the matter, the only other delay-related recommendation made by the Committee was to make a statutory connection between the timeliness of answers and the collection of fees. In particular, the Committee recommended that the Information Commissioner be given the power to make an order waiving all access fees in cases of unjustified delay.

In his 1993-94 recommendations for reform, former Information Commissioner Grace endorsed the view that the right to collect fees should be lost when answers are unjustifiably delayed. He entered this caveat: "This sanction, admittedly, would be largely symbolic because large fees are seldom collected from requesters. But it is a start. There is no reason requesters should pay anything for poor service." Dr. Grace went on to propose a more "mind-focussing" sanction, being to prohibit government from relying upon certain of the Act's exemption provisions in late responses. In that proposal, the government could only invoke exemptions 13, 17, 19 and 20 to withheld records in late responses. Those provisions protect confidential foreign

or provincial records, personal safety and privacy and confidential, third-party information.

There is some question as to whether this proposal would be workable. Several provisions which government would be precluded from invoking contain injury tests and, if those tests are met, surely the information merits protection even if the answer is late. The idea behind this "sanction" is a good one. It would have every bit as much force, without risking highly damaging disclosure, if it were restricted to loss of the ability to invoke sections 21 (internal advice) and 23 (solicitor-client) in late responses. These two sections are discretionary and protect the internal, advice-giving process. A sanction so limited would pinch where the pinch is needed.

Consequently it is recommended that the Act be amended to preclude reliance upon sections 21 and 23 in late responses.

This "strong medicine" for late responses is only justifiable if government institutions are given a reasonable response-time régime to work within. In 1991-2000, government institutions were able to meet that deadline in 63 percent of cases. The Standing Committee on Justice and Solicitor General recommended, in 1987, that the response period be shortened to 20 days. However, access requests are becoming increasingly complex and sophisticated, and volumes are up significantly over 1987 levels. There appears to be no system-wide reason for increasing—or decreasing—the current 30-day response deadline.

However, concerns have been raised with respect to the extension of time provisions in the Act. Requesters frequently choose to submit a large number of individual requests on the same subject (perhaps broken up by time periods) rather than one comprehensive request. They do so, despite the additional application fees involved, in order to take advantage of the five hours of search time included with each access request.

This approach does not, however, reduce the department's burden of work to respond, yet it may restrict the department's legal entitlement to avail itself of an extension of time. For example, no single request in the group may involve a large volume of records, hence, no extension pursuant to paragraph 9(1)(a) of the Act would be permitted. Whereas, if the group of requests were considered as a unit, the "large volume" criteria might be met.

This defect in the extension régime should be remedied by permitting a government institution, for the purposes of paragraph 9(1)(a) of the Act, to group all requests received from a requester (within 30 days of receipt of the initial request) on the same subject matter.

When grouping has been employed for the purposes of paragraph 9(1)(a), it is appropriate that the requester be so informed in the extension notice.

While the extension provision deserves broadening in the manner set out above, its open-ended nature should also be addressed. As it stands, when extensions are permitted, they may be taken for a duration of time which is

"reasonable—having regard to the circumstances." (s. 9(1)) When one considers that a complaint to the Information Commissioner must be made within one year from the date the request is received, the right of complaint may be effectively denied through the use of the extension power. This defect, too, calls for a remedy.

It is recommended that section 9 be amended to provide that no extension of time may exceed one year without the approval of the Information Commissioner. Further, it is recommended that section 31 be amended, to give the Commissioner discretion to extend the one-year period within which a complaint must be made.

There is one further measure which would assist Parliament and the public in identifying the government institutions which fail to respect their response-time obligations. Section 72 of the Act requires the head of every government institution to report to Parliament every year on the administration of the *Access to Information Act* within his or her institution. Those reports are permanently referred to the Standing Committee on Justice and Human Rights. The Act is silent on what those reports should contain. Treasury Board has issued guidelines as to what should be contained in such reports but it does not ask institutions to grade their own performance in meeting response deadlines.

It is recommended, therefore, that section 72 be amended to require government institutions to report each year the percentage of access requests received which were in "deemed refusal" at the time of the response and to provide an explanation of the reasons for any substandard performance. In other words, by statute, all institutions should be required to provide Parliament with a "report card" similar to that which the Commissioner has provided on selected institutions over the past several years.

v) Recognizing, Fostering and Protecting the Coordinators

Since the Act's beginning, every government institution has managed the intake, processing, and responding to access (and privacy) requests through an official known as the Access to Information and Privacy (ATIP) Coordinator. That is, however, where the uniformity ends. Some coordinators are full-time, some part-time; some are senior, some are junior; some are empowered to apply exemptions, some merely prepare the files for others to decide; some have direct access to deputy ministers, some do not; some are encouraged to be the "information rights" conscience for their institution, some are encouraged to apply the access law in the most restrictive fashion.

All ATIP coordinators, on occasion, experience an uncomfortable conflict between their responsibilities under the *Access to Information Act* and their career prospects within their institution. This troubling reality was recognized by the Justice Committee during its three-year review. Treasury Board, too, remarked on this difficulty after reviewing responses given by coordinators in 1986 to a survey on their roles and job satisfaction. The study found:

"In general, coordinators felt that there is a need for senior government officials to come to grips with the reality of Access and Privacy legisaltion, and to recognize that this represents a fundamental change in the conduct of public affairs affecting all stages in the treatment of government information, from creation to disposal, with implications well beyond the administrative processing of requests." (Review of Access to Information and Privacy Coordination in Government Institutions, 1986 Treasury Board Secretariat)

Despite the central, indispensible role of ATIP coordinators in the system—transforming black letter rights into a real service—they do not even get a mention in the *Access to Information Act*. In paragraph 5(1)(d) of the Act, the President of Treasury Board is required to publish a catalogue of institutions covered by the Act together with a description of their information holdings. In that catalogue—now called INFOSOURCE—there must be included: "the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests for access to records under this Act should be sent." That is the closest the Act comes to recognizing the role of the ATIP coordinator. To make matters worse, if one consults INFOSOURCE, none of the individual listings make reference to the ATIP coordinator. Only in the "useful terms" section at the beginning of the publication will one see reference to the ATIP coordinator as follows:

"**Access to Information and Privacy Coordinator.** Each federal government department or agency has an Access to Information and Privacy Coordinator. The coordinators' offices are staffed by people who can answer questions and help you identify the records you wish to see. The coordinators may be contacted in person, by telephone or by letter. If you send a letter, include as much information as you can to help the staff locate the records you want and send you a reply as soon as possible." (InfoSource, 2000-2001, p. 3)

In 1987, the Justice Committee believed that the time was long past due to professionalize the role of ATIP coordinators, to classify them as part of departmental senior management group, make them a part of departmental executive committees, give them direct reporting relationships with deputy heads of departments, develop a uniform set of job descriptions and set of expectations for them, ensure that they have completed standard, formal training in their discipline and surround them with a leadership culture which does not penalize them for making the access law effective within their institutions.

Those wise recommendations were not followed. In almost every Annual Report of this and previous Information Commissioners since the Act's coming into force, the impossible, thankless role of the ATIP coordinator has been brought to the government's attention. In 1998, then Commissioner Grace proposed a professional code of conduct for ATIP coordinators and urged Justice Canada, Treasury Board Secretariat, users of the Act and coordinators to

work together in finalizing and adopting such a code. With the exception of the coordinators' own initiative in organizing the Canadian Access and Privacy Association (CAPA) as a mechanism for sharing information, ideas and concerns and for providing education and training through conferences and seminars, little has been done over the years to address the needs and concerns of these officials. Parliament could, and should, nudge the process along.

To that end, it is recommended as follows:

- The Act include a definition of "access to information coordinator" as:

  "access to information coordinator" means the officer of a government institution identified pursuant to paragraph 5(1)(d) and delegated pursuant to section 73 to receive, process and answer requests under this Act for access to records."

- Section 73 be amended to read as follows:

  "The head of a government institution may, by order, designate one senior officer, having direct reporting access to the head or deputy head of the institution, as the institution's Access to Information Coordinator and may delegate to that official and to others for the purpose of assisting that official, the authority to exercise or perform any of the powers, duties or functions of the head of the institution under this Act that are specified in the order."

- A new section, 73.1, be added as follows:

  s. 73.1(1) – It is the Access to Information Coordinator's duty to respect the letter and purpose of this Act, and to discharge this duty fairly and impartially.

  (2) – The Access to Information Coordinator shall promptly report to the head or deputy head of the institution any instance which comes to his or her knowledge, involving interference with rights or failure to discharge obligations, set out in this Act.

  (3) – The Access to Information Coordinator shall take all reasonable precautions not to disclose the identity of an access requester, the reason for a request or the intended use of requested information except:

  i) to the extent reasonably necessary for the proper processing of the access application;

  ii) with the consent of the requester; or

  iii) if disclosure is permitted by section 8 of the *Privacy Act*.

  Access to Information Coordinators may, at any time, seek the independent advice of the Information Commissioner concerning compliance with this section and no coordinator may be penalized in any way for so doing.

PART B
LEGISLATIVE TUNE-UP

While the Act has served well in enshrining the right to know, it has also come to express a single-request, often confrontational approach to providing information — an approach which is too slow and cumbersome for an information society. The legal advances made by the legislation should, of course, be preserved as the ultimate guarantee of information access for the citizen. But, those principles should now be buttressed by new measures that acknowledge the broader importance and role of federal government information in Canadian society.

To that end it is recommended that there be a single minister, preferably the President of the Treasury Board, to be responsible for the *Access to Information Act* — all of it, its administration and policy.

To make the bureaucracy reflect the new leadership, it would make sense to sever the Information Law section of the Department of Justice from its present department (and from its inherent conflict of interest) and merge it with the Information, Communications and Security Policy Division of the Treasury Board Secretariat. This expanded unit would provide a locus of real leadership on information policy to public officials and practical advice to the community of access co-ordinators. Most important, this unit would be a much-needed counterweight to the powerful, yet heavily legalistic, influence which Justice, in its legal advisory role, exerts over all departments.

Government information as a national resource

The great lesson to be drawn from the access law's first 18 years of life is clear: to enhance open and accountable government, the *Access to Information Act* must become more than the mechanism by which individual access requests are made and answered. To accomplish this, three essential principles should be enshrined in law. These are:

1. **Government information should be generated, preserved and administered as a national resource.**
2. **Government should be obliged to help the public gain access to its national information resource.**
3. **Government information should be readily accessible to all without unreasonable barriers of cost, time, format or rules of secrecy.**

Broadening the access law in these three ways would make Canada's national information policy compatible with the public's right to know. **To reflect this important goal, an appropriate new name for the Act would be the *National Information Act, Open Government Act,* or the *Freedom of Information Act.***

Creating the records: their care and safekeeping

To accept the notion that government information is a national resource is to acknowledge its value. To acknowledge its value is to see the need to ensure its creation and to safeguard it.

Implementing the first principle calls for new, clear and comprehensive rules for the creation and safekeeping of information. These rules would rebuke the disdainful practice of some officials who discourage the creation and safekeeping of important records in order to avoid the rigors of openness.

As discussed in detail in Chapter II, it is time for the passage of information management legislation and to impose, among other duties, the duty to create such records as are necessary to document, adequately and properly, government's functions, policies, decisions, procedures, and transactions. A duty to create records has been imposed on the United States federal government by the *Federal Records Act*.

Among important records not now kept in an easily accessible form are copies of documents released under the access law. That should change. **All government institutions should be required to maintain a public register containing all records which have been released under the access law.** Why should departments duplicate their efforts and why should subsequent requesters have to wait unnecessarily, and pay again, for information which someone has already received? **As well, government institutions should maintain a current, public register of all public opinion surveys, which surveys should be disclosed on request without application of exemptions under the Act.**

Creating pathways to information

The national information resource is vast; so vast that without a navigation system it will be of little use to the public. Open and accountable government requires public pathways to information and more. It requires that government actively disseminate some information. **There should be an obligation on government to release routinely information which describes institutional organizations, activities, programs, meetings, systems of information holdings and which inform the public how to gain access to these information resources. This obligation to disseminate should extend also to all information which will assist the public in exercising its rights and obligations, as well as understanding those of government.**

Eliminating barriers to access price barriers

To eliminate a developing price barrier, the existing distinction between records which can be purchased, to which there is now no right of access, and other records to which the Act applies, should be modified. **In particular, subsection 68(a) should be amended to ensure that only information which is reasonably priced and reasonably accessible to the public is excluded from the access law.** Such a change would prevent the establishment of distribution arrangements that interfere with the availability of government information on a timely and equitable basis. As well, it would ensure that fees and royalties for government information are reasonable.

Of course, a call for reasonable fees is platitudinous and begs the question: what level of fees is reasonable for access under the Act and for information disseminated outside the Act?

At their current levels and as currently administered, fees for requests under the Act seem designed to accomplish one purpose — and one purpose only: to

discourage frivolous or abusive access requests. The fee system is not designed to generate revenue for governments or even as a means of recovering the costs of processing access requests. That is not an acceptable premise on which to build a right of access.

Rather, it should be made explicit in the Act, as it is in the Ontario and British Columbia Acts, that departments may refuse to respond to frivolous or abusive requests — subject to an appeal to the Information Commissioner. Better to face this issue head on than penalize all requesters through the fee system. To avoid the real risk that this provision could be used by departments as a delaying tactic, when the Commissioner reviews a complaint that a department refused access on that basis, the Commissioner's ruling should be binding and final.

Once that change has been made, there is no longer any compelling argument for retaining the $5 application fee. The only approved charges should be market-rate reproduction costs (i.e., for paper copies, diskette tapes, audio/video tapes or copies in any other format) and the present $10 per hour search and preparation charge. In the spirit of openness, it would seem reasonable to retain the period of the five hours' search time included with each access request.

While there have been recurring rumblings over the years about the government's intention to raise access charges, it is simply wrong for government to seek to generate more revenues from the administration of the access law. The annual cost of administration is some $20 million by a generous estimate. That is a bargain for such an essential tool of public accountability. The law pays for itself in more professional, ethical and careful behaviour on the part of public officials who must now conduct public business in the open. Excessive fees discourage use of the law and, in the long run, that is too high a cost.

Yet, some users of the access law are professional information brokers. They make large numbers of requests for large numbers of records, then resell the information for profit. A separate way of dealing with these commercial requesters is justifiable. When requests are from information resellers, government should be allowed to levy fees that approximate the actual cost of producing the information.

Even in these cases, however, price should not become an unreasonable barrier, either by wrongly defining requesters as commercial clients or by setting fees too high.

The decision to treat a request as a commercial request should be subject to review by the Information Commissioner. So, too, fees to be charged to a commercial requester should be reviewable. In these situations, to guard against delaying tactics, the Commissioner's decision should be binding and final.

The Standing Committee in 1987 made an extensive recommendation to incorporate fee waivers into the Act. The governments of Ontario and British Columbia have dealt with fee waiver specifically in their legislation. The committee's criteria are sensible. They suggest that departments be required to consider whether:

- there will be a benefit to a population group of some size, which is distinct from the benefit to the applicant;

- there can be an objectively reasonable judgment by the applicant as to the academic or public policy value of the particular subject of the research in question;
- the information released meaningfully contributes to public development or understanding of the subject at issue;
- the information has already been made public, either in a reading room or by means of publication;
- the applicant can make some showing that the research effort is most likely to be disseminated to the public and that the applicant has the qualifications and ability to disseminate the information. The mere representation that someone is a researcher or plans to write a book should be insufficient to meet this latter criterion.

The *Government Communications Policy* also sets out useful waiver criteria:

"Institutions should reduce or waive fees and charges to users where there is a clear duty to inform the public, i.e., when the information:

- is needed by individuals to make use of a service or program for which they may be eligible;
- is required for public understanding of a major new priority, law, policy, program, or service;
- explains the rights, entitlements and obligations of individuals;
- informs the public about dangers to health, safety or the environment."

The Ontario legislation adds another wrinkle. It asks departments to consider "whether the payment will cause a financial hardship for the person requesting the record".

All this to say that what appeared novel and difficult to prescribe in law in 1982 is now run-of-the-mill and should be incorporated into the access law.

Finally, on the issue of fees, it is important to note that the current fees in the regulations for computer-related charges do not reflect current realities. They provide:

7(1) Subject to subsection 11(6) of the Act, a person who makes a request for access to a record shall pay

(a) an application fee of $5 at the time the request is made; and (b) where applicable, a fee for reproduction of the record or part thereof to be calculated in the following manner:

(vi) for magnetic tape-to-tape duplication, $25 per 731.5m reel.

(3) Where the record requested pursuant to subsection (1) is produced from a machine readable record, the head of the government institution may, in addition to any other fees, require payment for the cost of production and programming calculated in the following manner:

(a) $16.50 per minute for the cost of the central processor and all locally attached devices; and

(b) $5 per person per quarter hour for time spent on programming a computer.

The idea that producing a report from a database is tantamount to programming a computer is outdated. Current technology, available at a modest cost, can easily produce a variety of reports from a single database. As well, charging for central processing time was reasonable when processing capacity was a scarce resource. Mainframe computers were very costly to purchase. Charging for processing time was one way to

amortize their cost. The same reasoning does not apply to much less costly personal computers.

Better performance capabilities and lower costs of PC-based networked computing means that the real machine time cost is next to nothing. While a charge of $16.50 for each minute of central processor time may be appropriate for mainframe computing, it can hardly be justified for networked personal computers. **The regulations of the Act should be amended to exclude PC-based processing from the central processing fee.**

A second pricing issue involves fees to be charged for such new ways of distributing information as CD-ROMs and computer printouts. These media are not covered by the current fee schedule. The fee schedule clearly intends to limit the cost to the requester to the cost of compiling and reproducing the information. The same pricing philosophy should be maintained for new media formats.

The format barrier

Computer and database technologies and structures raise a fundamental question: Can computer-stored information be thought of at all in terms of discrete records? While the title of the *Access to Information Act* refers to information, the purposive section of the Act sets out a distinct limitation on its scope:

> "2(1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information **in records** under the control of a government institution..."

The Act in section 2 defines a record as: "...any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photograph, film, microform, sound recording, videotape, machine readable record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof."

As database technology evolves, the parallels with paper records become ever more remote. Databases have come to resemble pools of information rather than collections of discrete documents. A record may result from the synthesis of information retrieved from several files — information conjured up only to dissolve again on command. As such, a specific record may not be created until a request is made and the software associated with the database compiles the information. But to exclude such information from the scope of the Act would be inconsistent with its purpose.

The right of access to records set out in section 4 of the Act, should be amended to offer a right of access to "recorded information." Whenever the term record appears in the Act, including in the definition section, the term recorded information should be substituted. **To add clarity to the definition of recorded information, the present definition should be expanded to include voice-mail, E-mail, computer conferencing and other electronically stored communications.**

Acknowledging that government information is recorded in many forms, the right of access should include a right to receive information in the format most useful to the requester. While paper copy remains the most accessible and commonly-used format, other formats should be available whenever they exist or can be created with a reasonable amount of effort and at reasonable cost.

The *Access to Information Act* and regulations give little guidance on the matter of the format in which information is to be released. The Act does allow a requester to ask for information in either of the official languages. It also gives visually impaired individuals the right to information in alternate formats — in large print, braille or in audio-cassette. Regulations set the price of diskette copies as well as for the alternate formats. The Act and regulations do not, however, mention the conversion of data from one format into another.

If requesters are asked to pay for these conversions (which can often be done simply and automatically) will subsequent requesters have to pay again? Or will a department, having accomplished the conversion once, be required to maintain the data in the converted format for future requests? Would documents printed on demand from an electronic record be held in anticipation of a future request? No regulations are in place to govern on-line or remote access to electronic information.

The Act should be amended to give a requester the right to request information in a particular format. Departments should be allowed to deny the request on reasonable grounds, but any refusal should be subject to review by the Information Commissioner.

The exemption barrier

Some critics of the access law have received attention by arguing that the Act is more about secrecy than openness because of its multitude of exemptions. The current exemptions are the result of a careful balancing of a variety of interests achieved while the Act was being drafted and debated in Parliament between 1979 and 1982. While this is far from making the Act a secrecy act, there is no doubt that some of the so-called secrecy rules have proved in practice to be unnecessarily broad and inflexible. Some changes are required to reduce barriers to access and to ensure that those pessimistic characterizations of the law do not become pervasive.

A brief explanation of what now exists: some exemptions are discretionary while others are mandatory; some include an injury test, others do not. If a record, or part of a record, comes within a specified exemption, then a government institution may be justified, or in some cases be required, to withhold all or part of the information.

A government institution is required to tell requesters, in general terms, the statutory ground for refusing a record or what the ground would be if the record existed. Currently, an institution is not required to confirm whether a particular record in fact exists, since such disclosure may, in and of itself, give valuable exemptible information. An institution must sever exemptible portions of records and provide access to the rest.

So much for what exists. Exemptions are difficult creatures to draft. It is even more difficult to obtain a consensus on what they should be. Thus, it is with some trepidation that changes are suggested. Nevertheless, after 18 years of experience, it is clear that some change is overdue to ensure that the law's purpose is better served.

Discretion and injury

The Standing Committee on Justice and Solicitor General made only one general recommendation concerning exemptions:

> "That subject to the following specific proposals, each exemption contained in the *Access to Information Act* be redrafted so as to contain an injury test and to be discretionary in nature. Only the exemption in respect of Cabinet records should be relieved of the statutory onus of demonstrating that significant injury to a stated interest would result from disclosure. Otherwise, the government institution may withhold records ... only `if disclosure could reasonably be expected to be significantly injurious` to a stated interest."

With the exception of section 19 (the personal privacy exemption) and, possibly, section 13 (the confidences of other governments exemption), the committee's recommendation is a sensible way to promote more open and accountable government. It does not seem necessary, however, to put an onus on government to demonstrate significant injury from disclosure.

In similar legislation, the governments of Ontario, Quebec and British Columbia do not attempt to qualify the degree of injury that must be reasonably expected to occur. It is preferable to allow the seriousness of the injury to be one of the factors taken into account when discretion is exercised to invoke an exemption.

As for the personal privacy exemption, making it discretionary and subject to an injury test would radically alter the current balance between the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. That would be a mistake. Section 19 of the *Access to Information Act* is a mandatory, class exemption for the simple reason that it was Parliament's intent to make any public disclosure of personal information subject to the régime of the *Privacy Act*. The section does permit the head of an institution some discretion, but it is coincident with the privacy law. Admittedly, this is a different approach to that taken elsewhere.

In the United States, release of personal information under the *Freedom of Information Act* is subject to a test to determine whether disclosure would constitute a "clearly unwarranted invasion of privacy". In Ontario, access and privacy provisions are combined in a single statute which permits disclosure of personal information when there is no "unjustified invasion of personal privacy". British Columbia has a similar structure, but its test is an "unreasonable invasion of personal privacy".

It is far from clear that these are better approaches to balancing the right to privacy with the right to know what government is up to. To embrace such an approach, legislation must set out what is, and is not, an invasion of personal privacy, under whatever test is established. Further, both Ontario's and British Columbia's law require that individuals be notified when a public body intends to release a record that an official has reason to believe contains exemptible personal information. While the process is fair, it is onerous and bureaucratic. It is also bound to result in delays. On the whole, such a régime is unlikely to be an improvement over the current federal practice and may, in fact, weaken existing protection of personal privacy.

The need for an exemption to protect information obtained in confidence from other governments is understandable. Through the Act's section 13, mandatory protection is given to information provided to the federal government by foreign, provincial or municipal governments. Each government should be responsible for controlling and releasing its own information. **The courtesy needs to be extended to the subdivisions of foreign states (e.g., an American state).** The provision was extended to cover "an aboriginal government" by way of a consequential amendment to the *Nisga'a Final Agreement Act* which was proclaimed on May 11, 2000.

Freedom of information legislation in Ontario, British Columbia and Alberta already has discretionary exemptions for records relating to "intergovernmental relations", exemptions which verge on injury tests (i.e., "could reasonably be expected to reveal a confidence"). **An amendment to section 13 should be rewritten as a discretionary, injury-based exemption. A time limit of perhaps 15 years should apply to all such confidences unless the information relates to law enforcement or security and intelligence matters, or is subject to extensive and active international agreements and arrangements. A public interest override should apply to this exemption.**

Public interest override

The Standing Committee also discussed another innovation from the *Ontario Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, which was then in draft form. It reads:

> "Despite any other provision of this Act, a head shall, as soon as practical, disclose any record to the public or persons affected if the head has reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public."

The absence in the federal Act of a general public interest override is a serious omission which should be corrected. Again, with the exception of the personal privacy exemption, the Act should require government to disclose, with or without a request, any information in which the public interest in disclosure outweighs any of the interests protected by the exemptions.

Here again, the section 19 (personal privacy) exemption already has, by reference to the *Privacy Act*, a specifically designed public interest override. Sub-paragraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* authorizes the government to disclose personal information without consent when the public interest in disclosure "clearly outweighs" any invasion of privacy that would result. It is entirely appropriate that this high level of protection for personal privacy be maintained.

Section 14: Federal-provincial affairs

There is a long-standing recommendation, going back to the original drafting of the Act and repeated in *Open and Shut*, that the word "affairs" be replaced by the word "negotiations". This change would serve to narrow the exemption without damaging the interest involved. It should be supported.

Section 15: International affairs and national defence

There have been ongoing complaints from requesters about ways in which this complicated exemption is invoked. The standing committee put it best in *Open and Shut*:

> "After a broadly worded injury test, nine classes of information which may be withheld are listed. Arguably, 'any information' found in the broad classes listed, whether or not it would be injurious if released, must be withheld. The Information Commissioner has interpreted this section as requiring the department or agency to establish that the records withheld are not only of the kind or similar in kind to those enumerated in the subsequent paragraphs, but also that the Department must provide some evidence as to the kind of injury that could reasonably be expected if the record in question were released. On the other hand, the Department of Justice has asserted that one of the specific heads listed in the paragraphs need not be applied to information before the exemption can be claimed, as long as the specific injury test is met."

The committee worried that, as currently interpreted, the section did not adequately link injury to the nine classes or illustrations. The committee's concern remains valid and its recommendation deserves fresh endorsement. **Section 15 of the Act should be amended to clarify that the classes of information listed are merely illustrations of possible injuries. The overriding issue should remain whether there is a reasonable expectation of injury to an identified interest of the state.**

Section 16: Law enforcement

The recommendation has already been made that an injury test be included in all elements of section 16. In effect, this would mean a repeal of paragraphs 16(1)(a) and (b), since all such information would be covered by 16(1)(c) if an injury test were to be introduced.

There can be no justification for secrecy unless a reasonable expectation of injury to an important interest can be demonstrated. This axiom applies to enforcement and intelligence as to any other area.

A decade of experience with the law has shown no compelling reason why such interests should get a 20-year grace period during which secrecy may be maintained without any need to demonstrate an injury from disclosure. This view will be controversial within the law enforcement community, as was the original provision. Though professional nervousness may be understandable, the fears are as groundless now as they were then. The recommended changes will bring the federal Act into line with the law enforcement provisions in Ontario, British Columbia and Alberta.

Section 17: Safety of individuals

In 10 years the government has rarely used the threat to the safety of individuals as a reason for refusing access. It exists largely for cases dealing with offenders' records. **Nevertheless, it would be useful to address a potential area of controversy by making explicit that this exemption also applies if disclosure could reasonably be expected to pose a threat to an individual's**

mental or physical health. The British Columbia law goes this extra step and so should the federal law.

Section 18: Economic interests of Canada

Section 18 deals with a potpourri of issues. It is for the government, however, the rough equivalent of section 20: protection of economic and technical information. **The provision should be amended in parallel with section 20 regarding the release of the results of product and environmental testing.** This was the recommendation of the Standing Committee. As well, the term "substantial value" in paragraph 18(a), relating to trade secrets and financial, commercial, scientific and technical information should be modified and narrowed by the term "monetary".

The issue of protecting "confidential business" information for the government's Special Operating Agencies (SOAs) has also arisen. Several of these entities are being asked to compete with the private sector without the protection other companies enjoy under section 20 — third-party information.

Section 19: Personal information

As discussed earlier, this report recommends no major changes to section 19. Any temptation to add an "unwarranted invasion of privacy" test should be resisted. Such a test would create a large, bureaucratic notification process with no perceptible improvement in the current balance between the rights of access and privacy. Indeed, such a change may be seen as attempting to undermine privacy protection at a time when public concern in this area is rising.

Section 20: Confidential business information

Section 20 of the Act protects certain kinds of information furnished to a government institution by a third party. A third party may be an individual, a group or an organization. In practice, it is most often a corporation. Generally, section 20 protects trade secrets, confidential financial and technical information; information which, if released, would likely have an adverse impact on a business or interfere with contractual negotiations. Section 20 is one of the most used, abused and litigated exemptions under the *Access to Information Act*. Many of the Act's delay problems concern requests for business information.

Along with section 19 (the personal privacy exemption), the third-party protection is used more often than any other exemption to refuse disclosure of records. It also shares with section 19 the distinction of being the primary reason why some information available before the law's passage is no longer available. In the case of section 20, however, (and unlike section 19), greater secrecy has no justification.

This Commissioner has seen thousands of government-held records relating to private businesses. Real secrets are rare. Sounding the alarm of competitive disadvantage has become as reflexive in some quarters as blinking. Concern for the public interest in the transparency of government's dealings with private businesses has been almost abandoned by government officials.

New rules of the road are needed to govern the right to know more about government dealings with the private sector. First, the law should tell firms choosing to bid for government

contracts that the bid details, and details of the final contract, are public for the asking. Access to such records is essential if this facet of government is to be transparent and if the public is to have confidence that taxpayer dollars are being well-spent. As matters now stand, only partial glimpses are possible. There is partial disclosure of winning bids, none at all of losing bids. Contract prices are released without details. That is not good enough. Section 20 should be amended to put more accountability in the government contracting process.

Government holds a vast array of information about private businesses, information unrelated to government contracts. Ours is a highly regulated society. In many fields — agriculture, health, communications, environment, fisheries, native affairs, regional development — information from private sector firms figures prominently in government files. With government downsizing and privatization, more and more matters affecting the public interest are dealt with by the private sector. Government officials and private firms should not be able to agree among themselves to keep information secret. Yet, paragraph 20(1)(b) comes perilously close to giving authority for just such a cozy arrangement. It requires government to keep secret:

> "financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party".

The provision, paragraph 20(1)(b), should be abolished. Paragraph 20(1)(c), as it now stands, is fully adequate to ensure that any legitimate business need for secrecy is served. It requires government to keep secret:

> "information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party".

It is questionable whether paragraph 20(1)(a) (regarding trade secrets) is needed in the light of paragraph 20(1)(c). Any information which would qualify for secrecy as a trade secret would certainly qualify for secrecy under 20(1)(c).

A particularly unsatisfactory aspect of section 20 is the public interest override contained in subsection 20(6). While it is essential that there be a public interest override — we must know about unsafe airplanes, unhealthy medications and dangerous products, whatever the consequences to their makers — it does not make sense to limit the override to matters of "public health, public safety or the protection of the environment"; the public interest in matters such as consumer protection is equally deserving of coverage.

The earlier recommendation that all exemptions be subject to a general public interest override would remedy this problem. **Even if a general override is not accepted by Parliament, the override now contained in subsection 20(6) should be broadened.**

Not only is the present Act overly cautious in extending secrecy protection to private businesses, it puts in place an unwieldy procedural apparatus which contributes to delay and administrative burden.

Delays are the result of the mandatory requirement that government institutions give direct notice to and consult with third parties before records may be

released. Similar requirements are imposed on the Information Commissioner if he proposes to recommend disclosure. Often there are many third parties (in one previous case there were 126,000 of them) and the direct notice and consultation requirement is simply impractical. Faced with those situations, departments are tempted to take the path of least resistance. They simply refuse to disclose the information and pass the dissatisfied requester over to the Information Commissioner, along with all the notice and consultation headaches.

The Standing Committee made several recommendations to improve the situation. **One would allow other forms of notice — public notice or advertisement — whenever substituted notice is likely to be effective, practical and less costly than direct notice. That recommendation is eminently sensible and should be part of the federal legislation.**

Section 21: Advice and recommendations

The advice and recommendations exemption, together with the exclusion of Cabinet confidences, ranks as the most controversial clause in the *Access to Information Act*. From early debate to this day, critics have attacked its broad language which can be made to cover — and remove from access — wide swaths of government information. The Standing Committee voiced its opinion that the exemption "has the greatest potential for routine misuse". The government seemed to agree, taking pains in its policy guidance to admonish caution and to build in the injury test omitted from the legislation.

The question then: How best to reform section 21? The Standing Committee recommended that it contain an injury test that would acknowledge the need for candour in the decision-making process — a measure consistent with the Treasury Board's Secretariat's policy. The committee went on to advocate another clarification. The exemption would only apply to policy advice and minutes at the political level of decision-making, not factual information used in the routine decision-making process. Finally, the committee recommended reducing time limitation in the current exemption from 20 to 10 years. It seems an appropriate period of time to protect material used in a decision-making process. **The committee's recommendations here are more than a good start. Yet reform needs to go further. An amended section should emulate the laws of Ontario and British Columbia. Each has a long list of types of information not covered by the exemption — factual material, public opinion polls, statistical surveys, economic forecasts, environmental impact statements and reports of internal task forces.**

There should also be an attempt to define the term "advice" in the sensible, balanced way currently set out in the Treasury Board policy manual.

The exemption should be clearly limited to communications to and from public servants, ministerial staff and ministers. As well, the provision should be made subject to a public interest override. In sum, these changes will better define what information can be protected to preserve government's need to conduct some deliberations in private.

Finally, paragraph 21(1)(d) should be amended. As it now stands, this exemption allows public servants to refuse to disclose plans devised but never approved. As the British Columbia legislation now allows, rejected plans should be as open to public scrutiny as plans which are brought into effect.

Section 23: Solicitor-client privilege

It has become obvious during the last 10 years that the application and interpretation of section 23 by the government (read: Justice department) is unsatisfactory. Most legal opinions, however stale, general or uncontroversial, are jealously kept secret. **In the spirit of openness, the government's vast storehouse of legal opinions on every conceivable subject should be made available to interested members of the public.**

Tax dollars paid for these opinions and, unless an injury to the conduct of government affairs could reasonably be said to result from disclosure, legal opinions should be disclosed. These opinions are to lawyers what advance tax rulings are to accountants and should be equally accessible.

One final matter on section 23. The Act is unequivocal that section 23 is subject to section 25: any information in a record which does not qualify for solicitor-client privilege must be released. Section 25 is the so-called "severance" requirement. The Courts, too, have decided that section 23 is subject to the severance requirement. Nevertheless, the Justice department continues to advise institutions not to apply severance to a record containing solicitor-client material. Justice clings to the view that, if any portion of a record is disclosed from a record containing privileged material, the privileged portions may somehow be stripped of their privilege.

For this reason, section 23 should be amended to spell out that the application of severance to a record under the authority of section 25 does not result in loss of privilege on other portions of the record.

These clarifications along with the earlier recommendation that this exemption be made subject to an injury test and a public interest override will bring one of the most carefully guarded bastions of reflexive secrecy into line with the principles of open government.

Section 26: Information to be published

The thinking behind the need for this exemption is sound. If the government plans to publish a record within a reasonable period of time, it may refuse access in the meantime without thwarting the principle of openness. That being said, the provision, in practice, has been used to delay access unduly. The abuse should be addressed.

First, the period of grace now stipulated in the section—90 days—is unnecessarily long. Sixty days is ample time given modern printing methods; the Act should be amended to reduce the grace period.

Second, the provision has been relied upon as a device to buy extra time. An institution may receive a request for a record, deny the request on the basis of section 26 and, when that period expires, change its mind about publication and simply apply exemptions to the record.

Section 26 should be amended to prevent such abuse by stipulating that if the record is not published within the 90 days (or 60 days as recommended) it must be released forthwith in its entirety with no portions being exempted.

Third, the provision did not contemplate publication by posting on a website. It is appropriate that the provision be expanded to cover any form of publication, including electronic.

Witness protection

Subsection 36(3) of the Act encourages witnesses to be cooperative and candid with the Commissioner by providing that the evidence they give may not be used against them except in limited circumstances, including in respect of a prosecution of an offence under the Act. As a result of the addition of subsection 67.1 to the Act in 1999, a new offence was created (improper records alteration or destruction).

Subsection 36(3) does not prevent the use of witness evidence against a witness in a prosecution for an offence under subsection 67.1. This poses fairness problems as well as practical problems for the Commissioner in securing witness cooperation and candour. The Commissioner is not in the business of conducting criminal investigations and witnesses should not fear any self-incrimination with respect to any offence, save perjury and obstruction, when they give their evidence.

Consequently, it is recommended that subsection 36(3) be amended to specify that evidence given to the Commissioner by a witness is inadmissible against the witness in a prosecution of an offence under subsection 67.1.

Section 68

Section 68 excludes from the Act "published material or material available for purchase by the public." Situations have arisen where information is available for purchase at prohibitively high price or published in a format which is inaccessible to some individuals. Yet, despite the effective barriers to access posed by the price and format, it was not possible for the information seekers to assert a right of access under the Act.

These circumstances are rare, but may arise more frequently when government begins making exclusive use of Internet websites to "publish" information, while many citizens many not have access to the net.

The Act should solve this weakness in section 68 by providing that any records which are available for purchase at a "reasonable price" and which are published in "reasonable formats" are excluded from the Act. In cases of dispute over the meaning of those terms, a complaint would be available to the Information Commissioner.

CHAPTER IV
THE YEAR IN REVIEW

In the reporting year, 1,680 complaints were made to the Commissioner against government institutions (see Table 1). Table 2 indicates that 1,337 investigations were completed, 43.1 percent of all completed complaints being of delay (see Table 2). Last year, by comparison, 49 percent of complaints concerned delay. The system-wide, chronic problem remains of non-compliance with the Act's response deadlines. It remains the office's first priority.

In addition to the complaints received this year, our office responded to 2,419 enquiries.

Resolutions of complaints were achieved in the vast majority of cases (99.9 percent of cases, to be precise). In two cases it proved impossible to find a resolution. These have been brought before the Federal Court for review.

As seen from Table 3, the overall turnaround time for complaint investigations increased to 5.40 months from the previous year's 4.34 months. This turnaround time is not acceptable and it is getting worse. As well, Table 1 reminds us that there continues to be a troubling backlog of incomplete investigations. Last year, it was 571, this reporting year 924 complaints. Treasury Board's refusal to provide the resources needed to clear the backlog and prevent its return, was reported last year. The figures don't lie—the resource starvation is depriving Canadians of an effective and timely avenue of redress for abuses of access rights.

The five institutions subject of the most complaints in 2000/2001 are:

- Citizenship and Immigration 275
- Human Resources Development Canada 165
- Foreign Affairs and International Trade 93
- Fisheries and Oceans 77
- National Defence 68

Last year's "top 5" list was significantly different. The 1999/2000 list was:

- Health Canada 307
- National Defence 216
- Indian and Northern Affairs Canada 167
- Citizenship and Immigration Canada 135
- Canada Customs and Revenue Agency 78

With the exception of Citizenship and Immigration Canada, which doubled the number of complaints investigated last year, only National Defence repeats on the Top 5 list, and with a much lower number of complaints against it. The fact that Health Canada, Indian and Northern Affairs and Canada Customs and Revenue Agency do not appear on this year's Top 5 list is the result of dedicated hard work by officials in those institutions. They deserve and get, this Commissioner's kudos for addressing long-standing problems of delay in constructive ways.

Regrettably, the same cannot be said for Citizenship and Immigration Canada. It did not face up to an, admittedly, challenging burden of access requests in an entirely "constructive" manner. It did not act in a timely way to put needed resources and procedures in place to give good service. Rather, it chose to apply unreasonably long extensions of time, up to three years, for even straightforward requests for small numbers of records. (This "story" is more fully covered at pp. xxvii to xxxii).

The Commissioner's office will work closely with the three new institutions on the Top 5 list to determine whether the number of complaints against them signals any systemic problems. It would appear, for example, that HRDC's volume of complaints relates to last year's Transitional Jobs Fund issue, a matter well in hand and not indicative of a systemic problem.

Table 1: STATUS OF COMPLAINTS

	April 1, 1999 to Mar. 31, 2000	April 1, 2000 to Mar. 31, 2001
Pending from previous year	742	571
Opened during the year	1359	1688
Completed during the year	1530	1337
Pending at year-end	571	922

Table 2: COMPLAINT FINDINGS

April 1, 2000 to March 31, 2001

Category	FINDING				TOTAL	%
	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued		
Refusal to disclose	263	2	187	82	534	39.9
Delay (deemed refusal)	493	-	50	32	575	43.1
Time extension	83	-	66	2	151	11.3
Fees	28	-	20	6	54	4.0
Language	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	13	-	6	4	23	1.7
TOTAL	880	2	329	126	1337	100%
100%	65.8	0.1	24.6	9.4		

Table 3: TURNAROUND TIME (MONTHS)

CATEGORY	98.04.01 - 99.03.31		99.04.01 - 2000.03.31		2000.04.01 - 2001.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to disclose	5.86	526	5.99	537	7.83	534
Delay (deemed refusal)	2.50	669	3.44	749	3.33	575
Time extension	2.80	71	2.33	134	4.18	151
Fees	5.69	45	5.41	55	7.02	54
Language	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Miscellaneous	4.54	40	4.34	55	4.61	23
Overall	3.99	1351	4.34	1530	5.40	1337

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2000 to March 31, 2001

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	10	-	4	-	14
Atlantic Canada Opportunities Agency	4	-	1	-	5
Business Development Bank of Canada	1	-	1	-	2
Canada Customs and Revenue Agency	29	1	6	1	37
Canada Economic Development for the Quebec Region	2	-	1	4	7
Canada Information Office	2	-	2	-	4
Canada Mortgage & Housing Corporation	2	-	-	-	2
Canada Newfoundland Offshore Petroleum Board	1	-	-	-	1
Canada Nova Scotia Offshore Petroleum Board	1	-	-	-	1
Canada Ports Corporation	4	-	-	-	4
Canadian Environmental Assessment Agency	-	-	1	-	1
Canadian Film Development Corporation	1	-	-	2	3
Canadian Food Inspection Agency	5	-	7	-	12
Canadian Heritage	7	-	14	6	27
Canadian Human Rights Commission	4	-	-	1	5
Canadian International Development Agency	9	-	3	-	12
Canadian Museum of Civilisation	-	-	-	1	1
Canadian Nuclear Safety Commission	4	-	1	-	5
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	1	-	-	-	1

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (continued)

April 1, 2000 to March 31, 2001

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Canadian Security Intelligence Service	1	-	6	-	7
Canadian Space Agency	2	-	-	-	2
Citizenship & Immigration Canada	222	-	37	16	275
Communications Security Establishment	1	-	-	-	1
Correctional Service Canada	13	-	11	2	26
Environment Canada	7	-	5	-	12
Finance Canada	8	-	3	1	12
Fisheries and Oceans Canada	60	-	16	1	77
Foreign Affairs and International Trade	59	-	28	6	93
Fraser River Port Authority	1	-	-	-	1
Halifax Port Authority	-	-	-	1	1
Health Canada	14	-	7	8	29
Human Resources Development Canada	139	-	20	6	165
Immigration and Refugee Board	12	-	7	-	19
Indian and Northern Affairs Canada	20	-	3	13	36
Industry Canada	9	-	19	9	37
Justice Canada	20	1	10	13	44
National Archives of Canada	38	-	15	0	53
National Capital Commission	-	-	8	-	8
National Defence	50	-	12	6	68
National Energy Board	1	-	1	-	2
National Library of Canada	-	-	1	-	1
National Research Council Canada	1	-	-	-	1
Natural Resources Canada	2	-	-	-	2
Ombudsman National Defence and Canadian Forces	1	-	-	-	1

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (continued)
April 1, 2000 to March 31, 2001

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL
Office of the Superintendent of Financial Institutions	-	-	-	2	2
Pacific Pilotage Authority Canada	1	-	-	-	1
Privy Council Office	16	-	14	8	38
Public Works and Government Services Canada	32	-	10	2	44
RCMP Public Complaints Commission	2	-	1	-	3
Royal Canadian Mint	2	-	-	-	2
Royal Canadian Mounted Police	25	-	30	3	58
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	-	-	6	-	6
Solicitor General Canada	1	-	5	1	7
Statistics Canada	2	-	1	-	3
Status of Women Canada	-	-	-	1	1
Toronto Port Authority	2	-	-	1	3
Transport Canada	14	-	7	1	22
Transportation Safety Board of Canada	1	-	-	-	1
Treasury Board Secretariat	11	-	1	9	21
Vancouver Port Authority	2	-	-	-	2
Veterans Affairs Canada	-	-	1	1	2
Western Economic Diversification Canada	4	-	-	-	4
TOTAL	883	2	326	126	1337

Table 5: GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS (by location of complainant)
April 1, 2000 to March 31, 2001

Outside Canada	Rec'd 12	Closed 25
Newfoundland	33	25
Prince Edward Island	4	2
Nova Scotia	34	41
New Brunswick	11	9
Quebec	100	99
National Capital Region	772	622
Ontario	271	187
Manitoba	40	57
Saskatchewan	6	8
Alberta	39	38
British Columbia	361	218
Yukon	0	1
Northwest Territories	5	5
TOTAL	**1688**	**1337**

Delay Report Cards

In addition to investigating some 726 complaints of late or improperly extended responses, the office conducted a full review of the Department of Fisheries and Oceans' (F&O) performance in meeting response deadlines. As well, follow-up reviews were conducted in the five institutions which received failing grades in last year's "report cards". Those five institutions are: Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), National Defence (ND), Citizenship and Immigration Canada (CIC), Transport Canada (TC) and the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT).

It will be helpful to introduce the summary of the results of these reviews with some background. (The detailed review results for the six departments are contained in Appendix A to this report.)

The Act requires that a request be answered within 30 calendar days, unless an extension is claimed. If the timelines are not met, the request becomes a "deemed refusal" under subsection 10(3) of the Act.

Six departments were identified in the 1996/97 Annual Report as departments with serious delay problems. The departments were Citizenship and Immigration Canada, Foreign Affairs and International Trade, Health Canada,

National Defence, Privy Council Office and Revenue Canada (now the Canada Customs and Revenue Agency). The 1997/98 Annual Report identified the remedial initiatives that these departments were taking to reduce the delay problem.

In the 1998/99 Annual Report, a Report Card was issued on each of these departments. The Report Card assessed or graded each department relative to their performance in meeting the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. All of the departments received a grade of "F", meaning that 20 percent or more of requests were not answered within the time requirements of the Act. The actual percentages of requests not responded to within the Act's time requirements in the six departments ranged from 34.9 % to 85.6 % for the first eight months of fiscal year 1998/99.

The departmental Report Cards also contained a number of recommendations for each of the six departments on methods to reduce the delay problem. In November 1999, the Commissioner's Office reviewed the status of the recommendations with each of the six departments. Statistical information was also collected to report on the progress of reducing the number of requests not meeting the Act's time requirements. The statistical information dealt with the number of requests in a deemed-refusal situation over the first eight months of fiscal year 1999/2000. A brief report was prepared for each department on the status of each recommendation with accompanying statistical information on the progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation. Of the departments reviewed, two – Privy Council Office and Health Canada– came into "ideal compliance" with the Act's time requirements with a grade of "A", meaning that five percent or fewer of requests were not answered on time. Although the remaining departments all made varying degrees of progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, each of the departments remained in "red alert" with a grade of "F".

In December 2000, the four departments were again reviewed to determine the status of the previous year's recommendations and the status of the deemed-refusal situation. In addition, the status of the recommendations in the 1999 Transport Canada Report Card was reviewed to determine which recommendations were implemented and to determine the number of requests in a deemed-refusal situation.

The following table presents the grading standard.

Table: Grading Standard

% Of Deemed Refusals	Comments	Grade
0-5%	Ideal compliance	A
5-10%	Substantial compliance	B
10-15%	Borderline compliance	C
15-20%	Below standard compliance	D
More than 20%	Red alert	F

The following table provides a summary of the current to previous year's new request to deemed-refusal ratio for the departments reviewed this year.

Table: New Request to Deemed-Refusal Ratio

Department	April 1, 1999 To Nov. 30, 1999	April 1, 2000 To Nov. 30, 2000
CCRA	51.5 (F)	14.9 (C)
ND	38.9 (F)	17.0 (D)
CIC	23.4 (F)	19.7 (D)
TC	30.6 (F)	23.7 (F)
DFAIT	27.6 (F)	29.3 (F)

All of the departments with the exception of the Department of Foreign Affairs and International Trade made progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation. Of particular note, the Department of National Defence, Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency made substantial progress against a background of high volumes of access requests.

This year's review of F&O determined that 32.8 percent of the requests it received were not answered within statutory deadlines. This performance is unacceptable under the standard grading scheme and earns F&O a grade of "F".

The following general observations flow from this year's reviews:

Management Plan

Departments with a management plan to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation appear to be the most successful in their efforts to improve. Although individual measures can assist in improving the situation, a coordinated plan, based on the specific departmental reasons for requests in a deemed-refusal situation, will provide a comprehensive framework to promote progress. Therefore, it is recommended that departments not in compliance with the time requirements of the Act should develop an ATI Improvement Plan specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

Senior Management Attention

The best efforts of the ATI Coordinator to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation will not be successful without the active support of senior management. It is recommended that senior management support the ATI Improvement Plan and closely monitor its progress. The success of the plan requires all members of the departmental access process to work together as a team. Without the full support of all the members of the team, and senior management, continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation is unlikely.

Consultants

Many of the departments dealing with requests in a deemed-refusal situation make extensive use of consultants. Consultants offer an excellent way of handling peak workloads. But the long-term use of consultants to process access requests does not represent a value for money approach to processing. In addition, consultants operating for a period of time in a department are not able to contribute to the operation of the ATI Unit in the same way as staff with on-going ATI accountability to a department. It is recommended that, whenever possible, indeterminate personnel be recruited to process access requests, relying on contract for short-term peaks only.

Staffing Shortage

That being said, one of the reasons for reliance on contract workers is the lack of skilled ATI staff available. All of the departments have plans to increase ATI staff. In some cases, the increase in staffing will be substantial if the staffing plans are approved. While increased ATI resources are needed as part of the measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation, the increasing demand for staff has created an overall shortage in the system of skilled ATI staff. It is recommended that a coordinated effort be undertaken in government, led by Treasury Board, to encourage recruitment into the access units, appropriate classification levels and the necessary training. For the longer term, the Government of Canada should encourage institutions of higher learning to offer education in this discipline. The University of Alberta has commenced a program and it deserves support.

Focused Training Versus Awareness Training

Although many departments provide ATI training, much of the training is focused on an awareness of the Act. Although awareness training is an essential component of a well-managed ATI program, limited training resources should focus on the areas of most need. ATI staff are in an excellent position to determine training priorities. They are in day-to-day contact with operational personnel, are involved in ATI briefings and issue management with officials at all levels and oversee the ATI complaint process. These areas all provide sufficient input for the ATI Coordinator to identify where ATI training priorities are in the department. The priorities should be incorporated into a training plan that provides maximum value for the training expenditure.

Abuse of Extensions?

As can be seen from the legal chapter, Citizenship and Immigration Canada applied to the Federal Court in this reporting year seeking to have quashed an order for the production of records issued to the Deputy Minister of CIC. The order was issued after the Commissioner had determined that CIC acted unreasonably in applying three-year extensions to some 30 requests from a single requester. The order was issued to enable the Commissioner to proceed with an investigation of what, in his view, was a "deemed refusal" to give access.

Readers may recall that the Federal Court of Appeal, in the case of **Information Commissioner and Michael Drapeau** v. **ND**, found that a late answer is deemed to be a refusal and should be investigated by the Commissioner as a real refusal. In other words, the court found that the Commissioner should assess whether or not there are any justifications for the refusal (such as applicable exclusions or exemptions) and that he should avail himself of his order powers, if necessary, to obtain the required evidence and explanations from the relevant department.

For its part, CIC argues that it has the right to apply an extension of any length it considers reasonable and the Commissioner may not intervene until the extension period has lapsed. In other words, CIC hopes to find a way around the rigors of a "deemed-refusal" investigation mandated by the Court of Appeal, by applying these unprecedented three-year extensions.

Happily, CIC is an aberration in this regard. By-and-large, government institutions manage their extensions reasonably and with restraint. The problem of delay across government is being seriously addressed. Resources are being devoted to the task and CIC is one which has recently received significant new resources to address its backlog of delayed cases.

Stubborn Resistance

In last year's report, Parliament was informed of the strains between the Office of the Information Commissioner and lead agencies such as PMO, PCO, Justice and Treasury Board. As will be seen from the legal chapter, the Federal Court of Appeal reinstated subpoenas requiring witnesses from the Prime Minister's Office and the office of the Minister of Defence to appear before the Commissioner to give oral evidence and to produce records.

The witnesses appeared, gave their evidence and produced the requested records. The struggle, however, appears to be far from over. The records provided in response to the subpoenas were censored to remove material which the Clerk of the Privy Council asserts to be confidences of the Queen's Privy Council—there is nothing new in that. The novel development is that, for the first time in the history of the *Access to Information Act*, the government has withheld records and record portions from the Commissioner pursuant to sections 37 and 38 of the *Canada Evidence Act*.

In particular, a senior foreign and defence policy adviser to the Prime Minister presented to the Commissioner a certificate stating that it would be injurious to the public interest to produce certain information to the Commissioner which the Commissioner had ordered produced. In particular, information was withheld relating to federal-provincial relations, national defence and international relations—information which the Prime Minister's adviser asserts contains the identities of continuing contacts and sources of confidential information as well as confidential information obtained from those sources.

The reason this "excuse" for not providing information to the Commissioner has not been used before is straightforward. The reasons put forward by the PM's adviser correspond with exemption provisions in the Act. It is the Commissioner's statutory role to conduct an independent review of such material and disclosure to him does not equate to disclosure to the public. The most sensitive records held by government have been reviewed by the Commissioner with no resulting injury to any protected interest as a result.

Why then, is this attempt now being made to withhold such information from the Commissioner? It is no more than the stubborn effort of the Crown to resist allowing the Commissioner to complete his investigation into whether or not certain records held in the offices of the Prime Minister and the Minister of Defence are subject to the right of access and related issues. This latest refusal to provide portions of records in response to the Commissioner's order has been brought before the Federal Court for determination, adding further delay and complexity to the Commissioner's investigation.

This case has also given rise to another, bizarre, twist. Even though it has been decided by the Federal Court of Appeal that the Commissioner may continue his investigations, involving the offices of the Prime Minister and Ministers, the Crown insists that witnesses will not appear, or produce records, voluntarily. If the Commissioner wants evidence, according to the Crown's lawyers, he must issue subpoenas. These members of Cabinet and senior officials show a troubling example to all the other public servants who, until now, have cooperated voluntarily and candidly with the Commissioner's investigations.

As troubling as is this stubborn insistence at the top to do things the hard way in dealing with the Commissioner, the law requires, and the public has a right to expect, the Commissioner to be undeterred in his conduct of thorough, impartial investigations.

During the conduct of investigations in this reporting year, the Commissioner issued 21 orders compelling the production of records and/or the appearance of witnesses. This compares with eight last year, an increase explained by the reasons mentioned above. The breadkown this year is as follows:

7 – compelled appearance of witnesses

5 – compelled appearance of witnesses and records

9 – compelled production of records

Orders were issued to four Deputy Ministers, six senior officials, five exempt staffers and three third parties. Some individuals received more than one subpoena during the year.

The Crown commenced judicial review proceedings in the Federal Court seeking to quash seven of the subpoenas. Those challenges remain unresolved at this writing. It is particularly difficult to understand the hostility displayed by the government leadership when one bears in mind that the Information Commissioner only has the power to recommend the disclosure of withheld records.

CHAPTER V
CASE SUMMARIES

1. Women's Role in the Navy

File: 3100-13790/001

Background

The Department of National Defence was considering whether to use mixed gender crews in Canadian Forces submarines. It commissioned a study exploring the attitudes of naval personnel about volunteer service and mixed gender crews. Part of the report consisted of selected responses extracted from a survey administered to 1248 men and women in the Navy, in both submarine and non-submarine positions. None of those whose responses were reported were identified in the report.

A journalist sought access to the report. National Defence supplied parts of the report, but refused to disclose the anonymous responses, arguing that they constituted an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution. The requester did not agree with the exemptions and complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Paragraph 21(1)(b) of the Act permits the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution. At issue was whether the anonymous responses of naval personnel about mixed gender crews could be considered "an account of consultations or deliberations."

National Defence explained its reluctance to disclose this information because it felt that releasing candid personal opinions of sailors might provoke public debate that would tend to impede decision making. The complainant did not consider that the "raw data" from opinion surveys would constitute an account of a consultation or deliberation. He also did not see the necessity for secrecy, given the discretionary nature of the exemption.

National Defence countered that the information consisted of comments by CF members and could not be considered factual raw data since it was a compilation of opinions. In its view, when opinions are solicited for the express purpose of making a decision, they qualify as a consultation, or at least as an exchange of views leading to a particular decision.

National Defence also challenged the position that the denial of information under paragraph 21(1)(b) is appropriate only if it is a necessity. The department argued that the Minister of National Defence is not required to prove injury to invoke the provision. It also argued that the release of the information in this case would force the department to make a policy decision before it had finished all consultations, effectively circumventing the normal government decision-making process. The department argued that section 21 was included in the Act expressly to prevent this from happening.

The Information Commissioner concluded that the anonymous responses of the CF members did not qualify for exemption under paragraph 21(1)(b). The information that the department attempted to withhold was a compendium of anonymous quotations from individuals asked for their views about a hypothetical set of circumstances, including the use of mixed gender crews. This information, in the Commissioner's view, did not differ from that in other opinion surveys which are routinely disclosed by government. Anonymous views or impressions extracted from a survey of attitudes do not constitute an account of consultations or deliberations under paragraph 21(1)(b). As well, the Commissioner saw no justification for exercising the discretion, contained in the exemption, in favour of secrecy. Institutional "discomfort" is not an appropriate basis for choosing secrecy.

The Information Commissioner found that the complaint was well-founded. National Defence agreed to withdraw the exemptions and disclose the report in its entirety to the complainant. The complaint was considered resolved.

Lessons Learned

Given the underlying purposes of the Act, "an account of consultations and deliberations" should be interpreted narrowly. The anonymous responses extracted from a survey of attitudes do not constitute an account of consultations or deliberations. The head of a government institution therefore has no discretion to refuse to release the information under paragraph 21(1)(b). Even if the information does qualify for exemption under this provision, institutional discomfort with, or embarrassment over, disclosure is not a proper basis for exercising discretion in favour of secrecy.

2. Discharging the Burden

File: 3100-12610/001

Background

NATO conducts low-level fighter aircraft exercises at Goose Bay, Labrador. National Defence monitors the effects of this low-level flying on human activity and wildlife.

The requester had sought all documents related to National Defence efforts to obtain ISO 14,000/1 accreditation regarding military flight training monitoring programs at 5 Wing Goose Bay. National Defence located and provided the records, but withheld portions, relying on several exemptions in the Act. Some exemptions were based on claims that the severed information fell into one of two categories:

- confidential information supplied to a government institution by a third party; and
- information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a third party.

The department did not investigate whether the claims for third-party exemptions under subsection 20(1) were justified. It decided, without any representations or written evidence, that the entire document would be denied

without severance. The department only communicated with the third party to report that the department intended to exempt materials under paragraphs 20(1)(b) and (c). Not surprisingly, the third party did not object to the decision to exempt the information.

The requester objected to the censoring and asked the Information Commissioner to investigate.

In response, National Defence claimed that any document coming from a third party constituted "confidential third-party information." On this basis, it would continue to refuse the disclosure. The third party also argued that the entire document was confidential and that no segments could be disclosed. When reminded that many segments of the document contained information that was public knowledge or in the public domain, the third party replied that the complainant should obtain it from the same source that gave the information to the third party.

After consultations with the Information Commissioner's office, National Defence wrote to the third party requesting objective evidence to demonstrate that the tests for secrecy in paragraphs 20(1)(b) and (c) had been met. As well, the department advised the company that it would need to present additional facts to support why the information or portions of information should not be disclosed in the public interest, since subsection 20(6) provides a public interest override for this exemption.

The department reviewed the third-party's response and concluded that it was not sufficient to make the case for exemption under subsection 20(1). It concluded that further information should be released in the absence of a rationale meeting the criteria of subsection 20(1) and advised the third-party of its intention to disclose the information. As is its right, the third party has since requested a review of the department's decision by the Federal Court Trial Division under section 44 of the *Access to Information Act*.

Because the right of access to these records was no longer disputed by National Defence, the Information Commissioner's role in the matter was concluded. He recorded the complaint as resolved.

Legal Issues

Is it mandatory for government institutions to consult with third parties to whom requested information relates before invoking exemptions under section 20 of the Act? The third-party notice and comment provisions are set out in sections 27, 28 and 29 of the Act. None are triggered unless and until the head "intends to disclose" the third-party record. Consequently, the Commissioner concluded that if the institution is fully satisfied that the information qualifies for a section 20 exemption, no consultation with the third party is required.

However, the Commissioner also emphasized that, without consultation, it may be difficult as a practical matter for the institution to have the evidence necessary to justify a section 20 exemption to the Commissioner. Section 20 is a very case-specific exemption, and consultations are appropriate in most cases.

Lessons Learned

In section 20 cases, it is difficult for the department to secure the evidence necessary to justify invoking an exemption without consultation with the third party. Departments should ensure that the evidentiary base is adequate before invoking the exemption. It is inappropriate to play a wait-and-see-if-there-is-a-complaint game.

The burden to show that the conditions for exempting information under subsection 20(1) are met lies with the institution and the third party. If they fail to discharge this burden, they cannot rely on these exemptions. Part of the process of discharging this burden involves showing why the information should not be released in the public interest under subsection 20(6). The institution's processing file should document the considerations about disclosure, both pro and con, which have been taken into account.

3. Formal vs Informal

File: 3100-14410/001

Background

The Pest Management Regulatory Agency (PMRA) of Health Canada evaluates and approves new pest control products to minimize the risks associated with these products.

A company official asked the PMRA to evaluate and approve two of the company's pesticides. The reviews of scientists of the PMRA identify any deficiencies in the data supplied by companies that request an evaluation of their products. In the past, these reviews were provided informally to the companies who submitted new applications for registration at no cost. This time the company did not receive a copy of the review.

The company official then made an access to information request for copies of all information from Health Canada related to the reviews for registration of these two pesticides. The PMRA sent only a monograph, not the full series of reviews.

According to an officer of the PMRA, the number of requests for copies of the reviews had increased significantly. The PMRA recently decided that any requests for such information would be processed through the *Access to Information Act*. Curiously, officials at the PMRA now thought that under the Act they would be able to provide only summaries of the evaluations, not the full reviews.

The company wrote to the Information Commissioner claiming that it had been refused access to the reviews.

Legal Issues

Under what circumstances is it appropriate for a government institution to cease providing information informally in favour of the formal access to information route? In this case the issue was whether a desire to reduce costs and the volume of information disclosed justified the cessation of the informal approach.

The Commissioner was of the view that the informal route is always the appropriate course when (1) requests are received for the same information on a routine basis, (2) page-by-page review for exemptions is not required, and (3) where the department has chosen not to disseminate the information through a priced publication. It is rarely appropriate, the Commissioner found, for an institution to be more secretive in response to a formal access request than it had been in routine releases of the same records in the past.

The Act sets out a number of specific exceptions to the right of access. Nowhere does it permit denying information that would otherwise be available to a requester simply to streamline the access process. Government institutions may not, concluded the Commissioner, extend the limited and specific exceptions in the Act simply to suit their convenience. The purpose of the Act is not to make life easy for government institutions, but rather to provide a right of access to information, with only limited and specific exceptions. Allowing convenience to be read into the list of exceptions would quickly eviscerate the Act.

As for the issue of fees, it is rarely cheaper for a department to process an access request under the Act than it is to disclose informally. The fees charged under the Act are more than outweighed by the additional administrative costs placed on the institution.

Lessons Learned

The *Access to Information Act*, by virtue of subsection 2(2) "is intended to complement and not replace" other means of providing access. Given the significant costs associated with processing a formal access to information request every effort should be made to disclose records informally, outside the Act. Unless records contain sensitive information which qualifies for exemption, the formal route should be avoided. In cases where records have been routinely released in the past, it will not be justifiable to censor those records in response to a formal access request.

4. Reneging on a Promise

Files: 3100-14483/001 and 002

Background

A journalist had complained to the Information Commissioner about the refusal of the Transportation Safety Board (TSB) to release to him the air traffic control tape and transcripts relating to a plane crash in Newfoundland in May 1998. During the Information Commissioner's investigation, the TSB agreed to release the tape and transcripts. The Information Commissioner therefore considered the complaint resolved and concluded his investigation. However, shortly after he reported this to the complainant, the TSB advised the Commissioner that these records would not be released.

The Commissioner immediately reopened the matter by initiating a complaint on his own motion. He concluded that the complaint about the refusal to disclose was well founded and recommended that the records be disclosed in their entirety. The Executive Director of the TSB then advised the Commissioner that he did not intend to follow the Commissioner's recommendation.

Legal Issues

Subsection 19(1)

Subsection 19(1) of the *Access to Information Act* requires the head of an institution to refuse to disclose any record that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*. The TSB relied on subsection 19(1) to refuse to disclose the records. The TSB agreed to seek the consent of the individuals to whom the personal information related, for disclosure of that information. However, the TSB concluded that, unless consent was given, the information could not be disclosed.

The Information Commissioner concluded that the transcripts of the air traffic control tapes were not "personal" as that term is defined in section 3 of the *Privacy Act*. The information in the transcripts was not "about" individuals, but instead was about the status of the aircraft, flying/weather conditions and other matters associated with the air traffic and flight control of the aircraft.

The Commissioner concluded that whether audio tapes constitute "personal information" must be determined on a case-by-case basis. In this case, the voices displayed no characteristics that would reveal information about identifiable individuals if disclosed. He found nothing remarkable in the tonal demeanour of any of the parties as to enable a listener to glean information "about" identifiable individuals from the voice sounds alone.

Since the Commissioner concluded that the transcripts and audio recordings did not constitute "personal information" under section 3 of the *Privacy Act*, the TSB could not rely on subsection 19(1) of the *Access to Information Act* to claim that it had an obligation to refuse to disclose the tapes and transcripts.

However, the Commissioner also took the view that, even if this information were considered personal, the exception to the prohibition against disclosure of personal information set out in paragraph 19(2)(c) should have resulted in disclosure of the information.

Paragraph 19(2)(c) allows the head of an institution to disclose personal information if the disclosure complies with section 8 of the *Privacy Act*. Section 8 authorizes the release of personal information without the consent of the subject if the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy which could result from the disclosure.

In particular, the Information Commissioner found no evidence to demonstrate that the TSB had considered paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*. That provision authorizes the disclosure of personal information without consent if the disclosure is for the purpose for which the information was compiled or for a use consistent with that purpose. The Commissioner found that disclosure of air traffic

control tapes and transcripts would, at the very least, be consistent with the purpose for which the information was obtained or compiled by the TSB.

The Commissioner also concluded that the TSB did not properly consider and apply the public interest override contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. If subparagraph 8(2)(m)(i) had been properly considered, there would have been ample reasons to conclude that no invasion of privacy was likely to result from disclosure of the records. Consequently, even a slight public interest in disclosure, a public interest admitted by the TSB, would be enough to satisfy the test for disclosure set out in subparagraph 8(2)(m)(i).

The Information Commissioner pointed out, as well, that the TSB failed to consider its own policy of disclosure at the time the records were collected or compiled. Nor did it consider that air traffic control communications can be heard on radio frequencies in an unscrambled format.

The TSB placed emphasis on its view that the *Radiocommunications Act* prohibits disclosure of the information. The Information Commissioner disagreed with that interpretation of the legislation. He argued that section 4 of the *Access to Information Act* would take precedence in any event, since the *Access to Information Act* applies "notwithstanding any other Act of Parliament."

In light of the TSB's refusal to disclose the records, the Information Commissioner considered it appropriate to seek the consent of the complainant to apply to the Federal Court for a review of the matter. The complainant consented to the application and the matter is now before the Federal Court.

Lessons Learned

It is, of course, of scant value to draw lessons from a case which is still before the court for determination. However, this case is helpful in illustrating the steps required before the subsection 19(1) exemption may be properly invoked. First, it must be determined whether or not the information is "personal". For that purpose, the definition in section 3 of the *Privacy Act* must be assessed. That definition states that the information must be "about an identifiable individual". It gives nine specific examples of such information and it describes four classes of information which is not "personal" for the purposes of subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

Second, if the information has been determined to be "personal", subsection 19(2) must be considered. If there is consent for disclosure, if the information is publicly available or if section 8 of the *Privacy Act* authorizes disclosure, the exemption may not be invoked. The "public interest" override is contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

5. Who Got the Loans

File: 3100-11141/001

Background

The requester asked the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) for a list of loans made by two Business Development Corporations (BDCs) in Newfoundland and Labrador. ACOA was responsible for the program that funded these BDCs. BDCs use this funding to provide loans to assist in the creation of small businesses and in expanding, modernizing and stabilizing existing businesses.

ACOA advised the requester that no list of loans existed. Puzzled by this response, and believing that ACOA must know where its money goes, the requester complained to the Information Commissioner.

ACOA argued that BDCs are autonomous, community-based organizations which are not listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and, hence, are not obliged to provide records about their clients in response to an access request. ACOA also argued that it operates at arm's length from BDCs and holds no records about individual investment decisions by these Corporations. According to ACOA, the complainant would need to approach the BDCs directly for these records. The complainant felt that the relationship between the two entities – ACOA giving the funds which the BDCs loaned – meant that the list of loans should be accessible as a matter of public accountability for the use of public funds.

Legal Issues

This case raised the issue of whether ACOA had a sufficient degree of control over records related to the request that the records became subject to the right of access. ACOA and the BDCs argued that the right of access in section 4 applies only to records "under the control of a government institution". For the purposes of the *Access to Information Act*, ACOA is a government institution. BDCs are not. Moreover, ACOA and the BDCs argued that they operate autonomously. Even though BDCs receive their funds from ACOA, the BDCs are not accountable to ACOA for their loan decisions.

The Commissioner's investigation determined that the relationship between ACOA and the BDCs is governed by contract. The contract gives ACOA the right to be represented on the board of each BDC, as well as the right to receive copies of the minutes of BDC board meetings. These minutes contain details about specific loan decisions and, hence, are relevant to the access request. The investigation further determined that some minutes were in the hands of ACOA employees.

Taking into account the relationship between ACOA and the BDCs as evidenced by the contract and the legal entitlement of ACOA to receive copies of BDC minutes, the Commissioner concluded that the minutes were "under the control" of ACOA for the purposes of section 4 of the Act. He asked ACOA to retrieve the minutes from the BDCs and process them under the Act. ACOA agreed, retrieved the records and disclosed portions of the minutes in accordance with the Act. The complaint was concluded as resolved.

Lessons Learned

Even when an organization itself falls outside the jurisdiction of the *Access to Information Act*, its records may sometimes be accessible under the Act through a related institution that is covered by the Act. Contracts or other aspects of the relationship between the organization and a government institution will be assessed to determine whether there is a degree of shared control sufficient to raise an obligation to process records under the Act.

6. Keeping Tabs on Offenders

File: 3100-14486/001

Background

The National Parole Board (NPB) has authority to impose conditions on parolees who are released under a program known as automatic statutory release. In this case, two men had been released under this program to the Oskana Centre, a half-way house in Regina, to complete the last third of their sentences.

While on day parole in 2000, they allegedly committed various armed robberies and one allegedly committed a brutal sexual assault. It is the normal practice of Correctional Service Canada (CSC) to conduct a review of all incidents involving inmates and police. The complainant asked for these file reviews. The complainant had earlier obtained copies of the NPB's Decision Sheets (which deal with decisions about release and conditions of release) on both parolees.

CSC withheld the file reviews, arguing that they contained personal information and could therefore not be disclosed. The complainant asked the Information Commissioner to investigate.

The Information Commissioner concluded that some personal information contained in the file reviews appeared to be publicly available. For example, some personal information was found in the NPB Decision Sheets. These are available to the public from the NPB while an inmate is on parole. Furthermore, some personal information in the file reviews had been made public in a police news release. Finally, it did not appear that CSC had properly considered whether or not the public interest in disclosure clearly outweighed any invasion of privacy which could occur.

The Information Commissioner asked CSC to review the matter. It did so and agreed to disclose portions of the reviews consistent with the approach taken in NPB Decision Sheets. CSC also informed the Commissioner that it intended to change its policy concerning file reviews. Subject to the appropriate exemptions, it plans to release records of this type on a routine basis in future.

The Information Commissioner concluded that the information that CSC continued to withhold was personal information that qualified for exemption under the Act. He therefore recorded the complaint as resolved.

Legal Issues

Subsection 19(1)

Subsection 19(1) of the Act requires the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*. However, the head may disclose any record if the information is publicly available (paragraph 19(2)(b)) or if the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act* (paragraph 19(2)(c)).

In this case, the Information Commissioner concluded that:

- some information in the file reviews did not consist of personal information; it was therefore inappropriate to claim an exemption under subsection 19(1);
- some personal information in the file reviews was already publicly available; it was therefore necessary to disclose such information in accordance with paragraph 19(2)(b);
- the file reviews did contain some personal information that was properly exempted from disclosure under the Act; and
- there was no indication of whether the Commissioner of Corrections had exercised the discretion under paragraph 19(2)(c) to consider whether to release personal information in the public interest as permitted by section 8 of the *Privacy Act*.

Lessons Learned

Before invoking subsection 19(1) to deny access to requested records, reasonable care must be taken to determine whether or not any of the information is already publicly available. This is especially so in situations where the subject matter of the records is one in which more than one government institution has an interest. One institution may not keep information secret if another is making it public.

7. Number Please

File: 3100-12973/001

Background

A journalist requested the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) to provide the cellular telephone call listings of Raymond Chan, Secretary of State (Asia-Pacific) covering the period from 1996 to 1998. Some 8000 phone calls were involved.

DFAIT provided 240 pages of censored cellular telephone records. The records did not include the telephone numbers that had formed part of the original record. DFAIT representatives explained that they had determined that the telephone numbers on these records must be exempted because they constitute personal information of both the caller and the called party.

The journalist complained to the Information Commissioner. The Information Commissioner determined that about half of the cellular calls originated from, or were made to, government numbers. The remaining 50 percent of calls were made from or to British Columbia. The Information Commissioner concluded that it would be unreasonable and impractical to determine which calls related to government business and which did not. Accordingly, the Information

Commissioner asked DFAIT to consider releasing the area code and the first three digits of each number appearing in the listings as a way of resolving the matter. DFAIT agreed to do so. The Information Commissioner concluded therefore that, with the release of this information, the complainant had been given access to all records to which he was entitled. He recorded the complaint as resolved.

Legal Issues

Personal Information

Section 19 contains a general prohibition on disclosing personal information. The Information Commissioner concluded that billing/usage records pertaining to government-issue telephones, including cellular telephones, are not, as a class, "personal information". However, the Commissioner recognized that some government-issue cell phones, will be used for personal as well as business calls. The extent of the usage should be disclosed, but not the precise phone numbers of the called parties.

Severability

Section 25 of the Act deals with severability. It acknowledges that the head of an institution may be authorized to refuse to disclose information under the Act. However, it also requires the head of the institution to disclose any part of the record that does not contain information or other material that the head is authorized to refuse to disclose if these can reasonably be severed from the other information or material.
In this case, a portion of the phone numbers (area code plus first three digits) could be disclosed without disclosing personal information. At the same time, the requester would know the extent of the calling and something about call patterns.

Lessons Learned

In the present case, it would have been unreasonable to expect DFAIT to determine which of the thousands of telephone numbers related to personal calls and which to government business. Institutions, however, may need to develop policies governing personal use of government-issue cell phones. Although the Commissioner did not do so in this case, in future cases, a Court might require that all calls made on a government-issue phone be deemed to be a business call. In the meantime the principle of severance should be used when requests for phone usage records are received. As much information as possible should be given to show the extent and nature of usage.

8. Disclosing E-Mail Addresses

Files 3100-11984/001 and 002

Background

Two requesters, independently, made access requests to the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) for a listing of employee e-mail addresses. The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) denied access to the information on the basis that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs.

DFAIT representatives explained to the Information Commissioner that release of e-mail addresses could compromise the stability of its SIGNET communications system—the primary communications vehicle between Canada and missions abroad. Attacks on the system could, for example, take the form of large numbers of e-mails to overload a communications system, or they could consist of e-mails containing viruses aimed at disrupting the system.

DFAIT representatives ultimately agreed to reconsider their refusal to release the e-mail addresses. However, they asked for additional time to complete and ensure the stability of the SIGNET communications network. The Information Commissioner was satisfied that the department required additional time before it could prudently disclose the list of e-mail addresses.

DFAIT informed the Commissioner that it intended to be in a position to release the e-mail list by June 30, 2000. The Information Commissioner accepted this commitment as a reasonable resolution of the complaint.

Prior to the June 30 proposed release, the DFAIT Deputy Minister wrote to the Information Commissioner expressing concern over the continuing vulnerability of critical communications systems. He informed the Commissioner that the security concerns raised earlier had not yet been overcome. Furthermore, the Deputy Minister did not believe that it was in the government's best interest from an operational perspective to release the information at that time. He therefore requested additional time so that a more extensive threat and risk assessment could be completed that would take a government-wide perspective on the issue. He promised to report by the end of September 2000 on the findings of the threat and risk assessment and the department's progress on the issue.

The complainant was not satisfied with this proposed course of action and so informed the Commissioner. The Information Commissioner reopened the matter in July 2000 and reinstated his powers of investigation. The Commissioner communicated to DFAIT and other agencies interested in the issue of disclosure of bulk e-mail addresses his view that there would be little utility in the traditional threat and risk assessment on the issue of e-mails. Bulk e-mail addresses of public officials were already in the public domain by virtue of widespread disclosures on Web sites, in directories and on business cards. In addition, the "template" form of e-mail addresses used in government effectively means that e-mail addresses of most federal employees can be easily assembled by any member of the public from public sources of information. It was therefore too late to seriously consider a "containment" strategy. Instead, existing defensive measures must be improved and augmented to confront the potential e-mail abuses now faced by government.

DFAIT ultimately agreed to proceed with the defensive measures required and to disclose the requested information no later than November 15, 2000. This undertaking constituted a satisfactory resolution of the matter.

Legal Issues

Subsection 15(1) of the Act gives clear authority to refuse to disclose records if disclosure could reasonably be expected to be injurious to the interests therein mentioned including the conduct of international relations. All systems connected to the Internet are vulnerable to receive high volumes (sometimes crippling) e-mail messages and viruses attached thereto. The issue in this case was whether or not disclosure of additional e-mail addresses would materially and negatively affect the vulnerability of an already vulnerable system.

When applying subsection 15(1)—or any injury test exemption—it is necessary for departments to assess the amount and nature of related information which is already in the public domain. If the requested information might be used in an injurious manner, that does not end the analysis. It must be shown that disclosure of the requested information, in the context of what is already publicly available, would materially and negatively affect the risk of injury. In this case, the public availability of even one government e-mail address increases the risk of virus introduction or system overload through volume of messages. However, given the large number of addresses which are publicly available, giving out the remainder would not materially change what is already a high risk. The appropriate solution in this case was to take countermeasures to protect an already vulnerable system rather than trying to close the barn door after the horse had bolted.

Lessons Learned

Departments have an obligation to ensure that security concerns are addressed before they release information. However, if the evidence is that disclosure does not increase an already existing risk, it is better to focus on countermeasures than to belatedly invoke secrecy.

Index of the 2000/2001 Annual Report Case Summaries

Section Of ATIA	Case No.	Description
2(2)	(03-01)	Formal vs. Informal
4	(05-01)	Who Got The Loans
15(1)	(08-01)	Disclosing E-Mail Addresses
19(1)	(04-01)	Reneging On A Promise
	(06-01)	Keeping Tabs On Offenders
	(07-01)	Number Please
20(1)	(02-01)	Discharging The Burden
21(1)(b)	(01-01)	Women's Role In The Navy

Glossary

Following is a list of department abbreviations appearing in the Case Summaries

ACOA Atlantic Canada Opportunities Agency

BDC Business Development Corporation

CSC Correctional Service Canada

DFAIT Department of Foreign Affairs and International Trade

ND National Defence

NPB National Parole Board

PMRA Pest Management Regulatory Agency of Health Canada

TSB Transportation Safety Board

CHAPTER VI
The Access to Information Act in the Courts

A: The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The Commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter. This reporting year the Commissioner's office investigated 1,337 complaints and of those, as of the date of this report, 2 applications had been filed in the Federal Court. Third parties opposing disclosure filed 34 applications.

Last year Parliament was alerted to a developing strategy by the government to muzzle the Commissioner by means of court challenges to his jurisdiction and powers. During this reporting year, the efforts heated up with the government filing 4 applications before the federal court challenging the Commissioner's investigative jurisdiction and powers.

B: The Commissioner in the Courts

I. Cases completed

Information Commissioner of Canada v. Minister of Environment Canada and Ethyl Canada Inc. (T-1125-99) Trial Division

(See also 1999-2000 Annual Report at p. 44 for further details)

This application was heard on January 15, 16 and 17, 2001. On April 2, 2001, Mr. Justice Blanchard allowed the Information Commissioner's application for review with costs awarded to the Information Commissioner. Ethyl Canada Inc. made a request under the *Access to Information Act* for access to confidences of the Queen's Privy Council for Canada ("Cabinet confidences") falling within the class of information described in paragraph 69(1)(b) of the Act and dealing with the fuel additive known as "MMT". Cabinet confidences are excluded from the right of access except in the circumstances described in subsection 69(3) of the Act which are:

1) 20 years have elapsed since the confidences came into existence, or

2) if the confidences are discussion papers presenting background explanations, analysis of problems and policy options to Cabinet and if

   i) the decision to which such confidences relate have been made public, or

   ii) otherwise, if four years have elapsed since the related decision.

Ethyl Canada Inc. believed that the conditions set out in paragraph 69(3)(b) of the Act were satisfied in respect of the Cabinet confidences it requested, being Discussion Papers the purpose of which was to present background explanations, analysis of problems or policy options to the Queen's Privy Council for Canada in making decisions with respect to the fuel additive.

The Minister of Environment Canada acknowledged that she had documents relevant to the access request but refused to disclose any portions of the records, on the basis of advice from the Privy Council Office (PCO). Environment Canada based its refusal on the ground that Discussion Papers no longer exist and on the ground that the documents found relevant to the request were not stand alone records bearing the appellation: "discussion papers". The records were withheld from access as being a memoranda to Cabinet and records used to brief ministers of the Crown in relation to matters before the Privy Council.

The Information Commissioner investigated the matter and concluded that the former content of Discussion Papers had been moved to other Cabinet confidences primarily into the Analysis section of the Memorandum to Cabinet. He found the refusal was not justified because paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act* authorizes disclosure of the requested information and brought an Application for Review in Court seeking an order for disclosure of this information.

Approximately three months before the scheduled hearing of the application for review, the respondent filed as part of the Respondent's Record a certificate of the Clerk of the Privy Council allegedly prepared in response to three specific undertakings given by the respondent during the course of cross-examinations of the respondent's witnesses by the applicant. The certificate was issued pursuant to section 39 of the *Canada Evidence Act* and claimed absolute privilege against disclosure of the four documents identified as relevant to the access request by the respondent.

Paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act* is identical to paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act*, hence, the Commissioner, having been granted leave to amend his Application for Review, argued that if the refusal to disclose is improper, the certificate of the Clerk is also invalid. Mr. Justice Blanchard agreed with the Information Commissioner's position and concluded that the Clerk of the Privy Council erred in law by "not considering whether the information in the documents is within the exception in paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*." Mr. Justice Blanchard stated: "Being the master of its own economy, Cabinet is free to use whatever Cabinet Paper System it chooses and is equally at liberty to modify its paper system at will to fit the practical reality of the day. But such

liberty cannot extend to a paper system that, in my view, results in a circumvention of the intent of Parliament, namely the elimination of "discussion papers" as a document only to include similar background information in another part of the Memorandum to Cabinet and thereby prevent its release as required by law and in accordance with paragraph 69(3)(b) of the *Access to Information Act* or paragraph 39(4)(b) of the *Canada Evidence Act*."

Information Commissioner of Canada v. Minister of the Environment and Ethyl Canada Inc. (A-762-99) Court of Appeal

Minister of the Environment v. Information Commissioner of Canada and Ethyl Canada Inc. (A-761-99) Court of Appeal ***and Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment)*** Supreme Court of Canada

(See 1998-99 Annual Report p. 33 and 1999-2000 Annual Report p. 45 for further details)

During the investigation, the Commissioner collected records from the Privy Council Office which were allegedly subject to solicitor-client privilege. The Crown objected when the Commissioner filed these records in confidence with the Federal Court as part of the evidence in support of an application for a review under s.42 of the Act. The Motions Judge had decided on November 15, 1999 that documents obtained by the Information Commissioner during the course of his investigation, which he wished to use and file in support of his case at the Trial Division (T-1125-99) and which were claimed by the government to be covered by solicitor-client privilege, should be filed confidentially. He also found that the judge hearing the case at the Trial Division (T-1125-99) should determine the use to be made of these documents.

The Minister had appealed this portion of the Order, arguing that the Motions Judge disregarded the importance of the solicitor-client privilege, adopted an overly broad interpretation of the power of the Information Commissioner and the Court to "examine" documents, and improperly exercised his discretion when he referred the issue of the admissibility of the documents to the judge hearing the case at trial. On April 6, 2000, in a unanimous decision, the Court of Appeal (Létourneau, J.A., Evans, J. A., Malone, J. A.) dismissed the Minister of the Environment's appeal. The Court of Appeal determined that the Information Commissioner may, in reviews under the Act, confidentially file and use documents, solicitor-client or otherwise, which he obtained during the course of his investigation.

The wording of sections 37 and 46 of the *Access to Information Act* gives the Commissioner and the Court authority to examine any record notwithstanding any privilege under the law of evidence. The Court found that this power goes beyond a mere inspecting power to encompass the ability to use privileged documents as evidence to decide whether a government department had the authority to refuse to disclose requested documents. This is also consistent with the purpose of the Act which specifies that the decisions on the disclosure of government information

should be reviewed independently of government. In coming to this conclusion, the Federal Court of Appeal took into account the fact that reliance on such evidence was important because the actual documents at issue were alleged to be Cabinet Confidences and could not be reviewed by the Court.

The Minister of the Environment applied to the Supreme Court for leave to appeal this decision but the court dismissed the request on November 23, 2000, without reasons, awarding costs to the Information Commissioner.

The Information Commissioner of Canada v. Minister of Citizenship and Immigration Canada and Phil W. Pirie (T-1569-99) Trial Division

(See 1999-2000 Annual Report p. 43-44 for more details)

This application for judicial review was heard on January 22, 2001, and the judgment was issued on March 22, 2001. The central issue in this application was the interpretation and scope of paragraphs 3(e), (g), (i) and (j) of the definition of "personal information" found in section 3 of the *Privacy Act*.

The respondent, Citizenship and Immigration Canada, argued that the names of persons interviewed during an administrative inquiry into an allegedly dysfunctional workplace at CPC Vegreville, where those persons had expressed views or opinions about the requester, would reveal information about the interviewees. According to the department, the names of the interviewees were exempt from disclosure to the requester, even though he was the subject of the opinions, because of section 3(i) of the definition of "personal information".

The Commissioner argued that section 3(g) required the disclosure of the names of the interviewees to the requester who was the subject of the views and opinions stated. To do otherwise would offend the comprehensive scheme set out in sections 3(e) (g) and (h) of the *Privacy Act* all of which deal with the disclosure of opinions or views of an individual. The Commissioner also argued that section 3(j) operates to remove opinions (and names of those expressing the opinions) given in the course of employment from the definition of "personal information". In the Commissioner's view, those who give opinions during an administrative inquiry do so "in the course of employment".

The Court (Dawson, J.) agreed that the requesters had a right to know the opinions expressed by others about him. However, it held that the names of the employees who gave views or opinions about the requester were their personal information and properly exempted under section 19(1) of the Act. The Court found that, since not all employees of CPC participated in the review, the release of the names would reveal who participated in the review, notwithstanding the fact that they expressed views or opinions about the requester.

The Court disagreed with the Information Commissioner's statutory analysis argument which relied on legislative history and the general principles of statutory interpretation because "this method of statutory interpretation is not applicable where the general opening words of the definition [of "personal information"] are intended to be the primary source of interpretation and subsequent enumerations merely exemplifiers."

However, the Court considered the application of paragraph 3(j) of the *Privacy Act* and held that the identities of all managers who were interviewed should be disclosed together with any of their recorded opinions or views which have not yet been disclosed. These opinions, according to the Court related to the positions or functions of the managers because of their responsibility to prevent harassment in the workplace or to administer a harassment policy.

The Court ordered the Information Commissioner to prepare a draft order for endorsement which must be consented to by the respondent. If no agreement is reached, a motion will be made to the Court for further directions.

The Information Commissioner has appealed this decision. The outcome will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police and the Privacy Commissioner of Canada (A-820-99)
Court of Appeal

(See p. 47 Annual Report 1999-2000 for further details)

In this case, the Information Commissioner appealed the decision of Mr. Justice Cullen of the Trial Division dated November 18, 1999, in which he found that the Commissioner of the RCMP was authorized to withhold a list of past postings of four RCMP officers, including their ranks attained, places of posting, dates of postings, hiring date and total years of service. The Trial Judge decided that such information fell within the definition of "personal information" in section 3 of the *Privacy Act* and did not agree with the Information Commissioner's position that the requested information fell within an exception to the definition of personal information as "information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual." He, however, found that the RCMP did not consider whether it was, nonetheless, in the public interest to disclose the information. Thus he referred this question back to the Commissioner of the RCMP. One month later the Commissioner of the RCMP sent a letter to the Information Commissioner indicating that he would not release the information. No reasons for this decision were provided.

The Information Commissioner appealed on the grounds that the Trial Judge erred in determining that the requested information was properly exempted as personal information within the meaning of section 19(1) of the *Access to Information Act* and improperly interpreted the exception to the definition of personal information found in paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. On February 21, 2001, the Information Commissioner's appeal was heard by a panel of three judges of the Court of Appeal (Décary, J.A., Létourneau, J.A. and Noël, J.A.). The decision was issued on March 13, 2001. In its decision, the Court stated that:

> "Paragraph 3(j) authorizes the release of information about an individual's position, whether current or past, and is not limited, as the motions judge found, to positions currently held. The very fact of employment past or present, can be revealed and, indeed, is essential to a citizen in determining whether his request for disclosure is addressed to the appropriate authority and is worth pursuing."

However, the Court dismissed the Information Commissioner's appeal on the basis that:

> "A request about a named individual's position, especially in respect of the past positions held, has to be specific as to time, scope and place. It cannot be a fishing expedition about all or numerous positions occupied by an individual within the Government over the span of his employment as it becomes, in fact, a request about that individual's employment history. For example, a citizen could properly ask whether John Doe worked for the Department of Justice in 1994, what position he held at that time, the duties and responsibilities of that position and where he exercised his functions. But he could not, without being properly opposed paragraph 3(b), request information about John Doe's positions in the Government between 1980 and 1994."

The Information Commissioner sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada. The outcome will be reported when there has been a disposition of the matter.

Yeager v. Correctional Service of Canada, Commissioner of Corrections and Information Commissioner of Canada (T-549-98) Trial Division

(See p. 50 Annual Report 1999-2000 for further details)

The requester originally challenged the decision of Correctional Service of Canada to exempt requested records from disclosure and also asked for relief against the Information Commissioner in the form of a declaration that the latter contravened his own Act when he found that the requester's complaint against CSC was unfounded and contravened the requester's freedom of expression under the Charter of Rights and Freedoms. The requester erroneously characterized the Information Commissioner's report as a 'decision' regarding the release of records. The Information Commissioner attempted to correct this misapprehension by informing the requester that as an ombudsman he can only make recommendations to government institutions regarding the

release of requested documents and thus, he should not be a party to the requester's application. In any event, the Information Commissioner argued that the application against him was bereft of any possibility of success since he had no power to order the government institution to disclose the requested documents. Upon engaging new counsel, the requester asked the Court to amend the application to, amongst other things, delete the constitutional challenge against the Information Commissioner, and provide the requester with the right to file new evidence and make additional arguments.

This request was challenged by the Information Commissioner who also asked that the application be dismissed against him. On April 20, 2000, an Order was issued granting the request to amend his application, file new evidence and make additional arguments. The Court also removed the Information Commissioner as a party and gave the requester twenty-one days from the date of this decision to name a proper responding party. The judge (Mr. Justice O'Keefe) found that a board or tribunal whose decision is under review is not a proper responding party. He also found that a challenge with respect to the refusal of the Information Commissioner to investigate a complaint may be subject to an application for review [pursuant to the *Federal Court Act*] however, he held that the merits or the appropriateness of the Information Commissioner's recommendation are not. The failure of the applicant to comply with the order resulted in the allowance of the motion to strike the relief against the Information Commissioner.

The Attorney General of Canada (Canada) v. Daniel Martin Bellemare and the Information Commissioner of Canada (A-598-99) Court of appeal

On November 27, 2000, the Court of Appeal (Décary, J.A., Létourneau, J.A., Noël, J.A.) set aside the preliminary order of the Motions Judge in which the latter only struck part of Bellemare's application for review under the *Access to Information Act*. The Court gave the judgment that the Motions Judge should have given, namely an order striking the application in its entirety. There were two access requests at the heart of this application for review. The first access request was for a list of attorneys who participated in an Interchange Canada Program within Industry Canada Legal Services since 1986. The second request asked for information relating to lawyers who had at some time worked for Industry Canada Legal Services.
The complaint to the Information Commissioner pertained to an improper refusal to disclose some of the requested information. The Information Commissioner reported the complaints to be unfounded and Bellemare's application sought a review, under section 41, of the Information Commissioner's two 'decisions'.
The Court of Appeal struck out the application in its entirety on the grounds that section 41 does not provide any recourse against the Information Commissioner, but rather is specifically directed against decisions by the government institution to refuse access. Thus, the Court had no jurisdiction, under section 41, to conduct a judicial review of the Information Commissioner's findings.

William Rowat v. The Information Commissioner of Canada and the Deputy Information Commissioner of Canada (T-701-99) (Trial Division)

(See Annual Report 1999-2000 p. 49 for more details)

This case involved the refusal of Mr. William Rowat (a senior adviser to the Privy Council Office) to answer questions put to him by the Deputy Commissioner about how he discovered the identity of an access requester who had sought information about the terms of his secondment to the government of Newfoundland and his expense claims as Deputy Minister of Fisheries and Oceans.

Mr. Rowat challenged the Commissioner's jurisdiction to investigate a complaint about an alleged breach of confidentiality in the processing of an access request. He also challenged the constitutionality of the Commissioner's power to compel him to answer questions pursuant to paragraph 36(1)(a) of the Act.

On June 9, 2000, the Federal Court (Campbell, J.) dismissed Mr. Rowat's application for judicial review. The Court found that the investigatory jurisdiction of the Commissioner under section 30 is broad and that paragraph 30(1)(f) "places no limits on the subject matter required to be investigated by the Commissioner".

The Court also found that the Commissioner's power to compel witnesses to give evidence pursuant to section 36(1) of the Act by way of a contempt proceeding does not offend section 7 or 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Court had regard to the statutory guarantees of independence and impartiality provided by the *Access to Information Act* and concluded that in seeking to compel Mr. Rowat to answer the questions put to him, the Commissioner was simply attempting to comply with the mandatory requirements of the Act.

The Court awarded costs to the Information Commissioner which were later assessed by way of motion on a solicitor-client scale. The grounds which the Commissioner relied on when seeking solicitor-client costs were that: (1) Mr. Rowat amended his notice of application to include a complex constitutional challenge to the Commissioner's power to require the attendance of witnesses and the production of evidence less than two months prior to the hearing of the application; and (2) after the decision in the application, Mr. Rowat attended before the Deputy Information Commissioner and gave evidence that indicated that the application brought by him was unnecessary and resulted in the misuse of the resources of the Office of the Information Commissioner and of the Federal Court of Canada. The Court awarded the costs sought by the Commissioner in the amount of $30,700. These costs were paid by the Privy Council Office on behalf of Mr. Rowat.

II. Cases in Progress - Commissioner as Applicant

Information Commissioner of Canada and Telezone Inc. v. Minister of Industry (A-824-99) Court of Appeal

3430901 Canada Inc. and Telezone Inc. v. Minister of Industry (A-832-99) Court of Appeal

In these cases, the Information Commissioner and Telezone (3430901 Canada Inc. and Telezone Inc. in the style of cause) appealed the November 17, 1999, decision of Madam Justice Sharlow in which she dismissed their applications against the Minister of Industry. The applications were for the disclosure of the guidelines and weighting factors used in the evaluation process that gave rise to a final decision by the Minister of Industry to provide radio spectrum licenses to provide wireless communication services. Telezone had applied, unsuccessfully, for such a licence.

As reported in last year's annual report (see 1999-2000 Annual Report at p. 46), the case before the Federal Court turned on the proper interpretation of the statutory exemptions relied on by the Minister, being paragraphs 21(1)(a) (advice or recommendations) and (b) (account of deliberations) of the Act. Madam Justice Sharlow gave a broad interpretation to these paragraphs.

The Information Commissioner and Telezone appealed this decision. The hearing of the appeal will take place on May 29 and 30, 2001. At issue will be the proper interpretation to be given to paragraphs 21(1)(a) and (b) and to section 48 of the Act, which places the burden of proof in access litigation on government institutions.

The Minister of Industry Canada v. The Information Commissioner of Canada and Patrick McIntyre Trial Division (A-43-00) Court of Appeal

(See also 1999-2000 Annual Report at p. 48 for more details)

In this case, the Minister of Industry appealed the January 14, 2000, decision of Mr. Justice Gibson who allowed the Information Commissioner's application for review against the Minister of Industry for disclosure of the weighting percentages it used when it reviewed the proposals submitted by private companies for an award of orbital slots for direct broadcast satellite services.

This case, before the Federal Court, also turned on the proper interpretation of paragraph 21(1)(a) of the Act relied on by the Minister to justify his refusal. In his reasons, the learned Trial Judge came to the conclusion that while the weightings originated as advice or recommendations, they lost that character when the respondent Minister accepted them. They became the respondent's decision when he did so and they ceased to be advice or recommendations.

This appeal will be heard at the same time as the appeals referred to above involving the Information Commissioner, Telezone and the Minister of Industry (in Court Files A-824-99 and A-832-99), which have been set to be heard on May 29 and 30, 2001. At issue will be the proper interpretation to be given to paragraph 21(1)(a) of the Act.

The Information Commissioner of Canada v. The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board (T-465-01 Trial Division)

In this case, the requester, a journalist, requested all records regarding the investigation into Kelner Airways, Pilatus PC-12 plane crash near Clarenville, Newfoundland on May 19, 1998, including the final report and with ministerial briefings, witness statements and audio tape copy of the voice cockpit recorder conversations. The Transportation Safety Board released some material but, contrary to the recommendation of the Commissioner, exempted the audio tape and transcript thereof as constituting personal information pursuant to subsection 19(1) of the Act.

With the consent of the requester, the Information Commissioner commenced an application for judicial review of the refusal to disclose the audio tape and transcript. The notice of application alleges that the Executive Director of the Transportation Safety Board erred in finding that the requested records constituted personal information. The application also asserts that the Executive Director failed to disclose the audio tape and transcript which he has already released to other journalists. Portions of the audio tape were broadcast on a national television news magazine show. The Commissioner has filed his affidavit evidence with the Court. The outcome will be reported in next year's Annual Report.

III. Cases in Progress - The Commissioner as Respondent in Trial Division

Attorney General of Canada and Bruce Hartley v. Information Commissioner of Canada (T-1640-00) Trial Division

Attorney General of Canada and Meribeth Morris, Randy Mylyk and Emechete Onuoha v. Information Commissioner of Canada (T-1641-00) Trial Division

During the investigation of complaints which arose out of separate requests to the Privy Council Office and the Department of National Defence, the Deputy Information Commissioner issued subpoenas to Mr. Bruce Hartley, the Prime Minister's Executive Assistant, and to Mr. Emechete Onuoha, Ms. Meribeth Morris and Mr. Randy Mylyk, members of the Minister of National Defence's staff. In each subpoena, the Deputy Information Commissioner ordered the individuals to produce documents relevant to the investigation of the complaints including documents that appear to be the requested records.

In the first case, an access request was made to the Privy Council Office for the agenda of the Prime Minister from January 1, 1994, to December 31, 1997. In the second case, an access request was submitted to the Department of National Defence for minutes or documents produced from DND M5 management meetings for 1999. (It appears that the M5 meetings are regular among the Minister of National Defence, the Deputy Minister of National Defence and the Chief of the Defence Staff where some of the minister's staff are also present.)

The individuals who were subpoenaed and the Attorney General commenced two applications for judicial review seeking declarations that the documents sought by the Commissioner are not under the control of the Privy Council Office and the Department of National Defence and are therefore not records within the meaning of subsection 2(1) of the Act. The applicants also sought an order nullifying the subpoenas and prohibiting the Commissioner from requiring the individuals to give evidence or produce documents which are not under the control of a government department. They argued that the individuals subpoenaed have no relevant evidence to provide.

Before the Trial Division (McKeown, J.), the Commissioner sought to strike out the two applications for judicial review in their entirety. The Commissioner asserted that the declarations sought in the applications are entirely within his jurisdiction to determine and that by requiring him to take an adversarial position prior to the conclusion of his investigations the application will taint his appearance of neutrality, which is an essential component of his role as an impartial ombudsofficer. The Commissioner submitted that it would be improper for him to file evidence in support of a position or to cross-examine the applicants' witnesses within the litigation process before the Federal Court.

The Commissioner's motions were dismissed. The motions judge granted the applicants' motion for interim relief and prohibited the Information Commissioner from enforcing his order compelling the attendance of the witnesses and the production of the required documents. These decisions have been appealed [see A-674-00 and A-675-00) page 118]. The applications for judicial review were stayed pending the outcome of the Commissioner's appeal.

Further, the Information Commissioner also submitted that the Attorney General's applications for a declaration that the records sought are not under the control of the Privy Council Office is improper because the Prime Minister (who is the head of PCO and who had refused to disclose the requested records because allegedly they are not under the control of PCO) may not as a decision-maker bring an application for judicial review before Federal Court seeking confirmation from the Court of his decision. In other words, the Attorney General and the Prime Minister are subverting the review process provided under the *Access to Information Act*.

The Information Commissioner of Canada v. The Attorney General of Canada and Bruce Hartley

Court file A-674-00

The Information Commissioner v. The Attorney General of Canada and Meribeth Morris, Randy Mylyk and Emechete Onuoha and David Pugliese

Court file A-675-00

These are appeals of an Order of the Federal Court Trial Division dismissing the Commissioner's motions to strike in Court Files T-1640-00 and T-1641-00 (set out in greater detail at p.116 of this Report).

The Commissioner argued before the Court of Appeal (Richard, C.J.; Noel, J.A.; Evans, J.A.) that the Motions Judge erred in law by failing to appreciate that the scheme of the access legislation precluded the Attorney General from seeking a declaration that particular records are not under the control of a government institution prior to the conclusion of the Commissioner's investigations, the issuance of the report to the government institution and the issuance of a report to the complainant. The Commissioner also appealed the order of the Motions Judge prohibiting the enforcement of subpoena *duces tecum* issued to the applicants on August 11, 2000, which sought the production of the documents at issue in these matters.

The Federal Court of Appeal allowed the Information Commissioner's appeal in part, and set aside the order prohibiting the Commissioner from requiring the applicant to attend to give evidence and bring with them documents pursuant to the subpoena *duces tecum* issued on August 11, 2000. The Court found that the Motions Judge erred in concluding that the applicants would suffer irreparable harm if a stay were not granted. The Court concluded that, in light of sections 63 and 64 of the Act and the need for an independent review of the government institution's refusal to disclose information, it could not be seriously argued that irreparable harm would result from a review of the documents and evidence at issue by the Commissioner, an authorized officer of Parliament.

However, the Court dismissed the Commissioner's appeal of the Motions Judge's decision to not strike out the applications for judicial review in the Court Files T-1640-00 and T-1641-00. The Court found that the Act does not oust the jurisdiction of the Federal Court under section 18.1 of the *Federal Court Act* to grant a declaration on an application for judicial review. Nonetheless, the Court stated that:

> "the Judge hearing the application for judicial review is not precluded from refusing relief in the exercise of his or her discretion on the ground, for example, that it would be premature for the Court to intervene prior to the completion of the Commissioner's investigation and recommendations, especially if there were factual issues to be determined."

Thus, the Court left all such arguments to be raised during the hearing of the merits of the applications for judicial review.

Attorney General of Canada and Janice Cochrane v. Information Commissioner of Canada (T-2276-00 and T-2358-00) Trial Division

The Attorney General and the Deputy Minister of Citizenship and Immigration Canada brought two applications for judicial review against the Information Commissioner challenging the jurisdiction of the Information Commissioner in issuing two Orders for Production of Documents. These Orders for Production were issued in furtherance of the investigation into the department's actual refusals to disclose certain documents that were the subject of access requests (namely its application of exemptions under the Act) and the department's deemed refusals to disclose other requested documents (namely its failure to give access to documents within a reasonable period of time).

The Orders asked the Deputy Minister or her delegate to produce the following sets of documents: the documents which are the subject matter of the requests, the documents relating to the processing of the requests and to the investigation and any legal opinions concerning such processing. The A.G. and Deputy Minister Cochrane asked the Court to prevent the Information Commissioner from requiring Cochrane to give evidence or produce documents pursuant to the Orders of Production and asked that the effect of the Orders for Production be stayed pending the outcome of the court proceedings.

This case, which challenges the Information Commissioner's powers of investigation, has not yet proceeded to court. A full account of the outcome will be given in next year's Annual Report. In the interim, however, there have been numerous procedural matters including those relating to the protection of the confidentiality of information pertaining to the identity of the access requester. These procedural matters were set in motion when counsel for the A.G. and the Deputy Minister placed such confidential material on the public court record. The Information Commissioner made an urgent request to the court to have the file sealed to protect the identity of the access requester. The A.G. and Deputy Minister were, as a result, required to file expurgated copies of these documents in which all information which would reveal the identity of the access requester was removed.

Canadian Tobacco Manufacturers' Council A and B (Confidential) v. Minister of National Revenue, Information Commissioner of Canada and Robert Cunningham (T-877-00) (Trial Division)

In this case, the Minister of National Revenue initially refused to disclose information provided by the tobacco industry in relation to marking/stamping on tobacco products to the requester. After a complaint was made to the Commissioner and an investigation was conducted, the Minister of National Revenue determined that it did not have sufficient evidence to justify withholding the records identified as relevant.

The third party, the Canadian Tobacco Manufacturers' Council and others, whose names cannot be released due to a confidentiality order of the Federal Court of Canada, have brought an application under section 44 of the Act to review the decision to disclose the records.

The third parties have raised two main issues in this case. First, are the records identified by the Minister of National Revenue relevant to the request. Second does the exemption in section 20(1) of the Act apply to the records in question.

The Information Commissioner intervened in this matter pursuant to paragraph 42(1)(c) in order to assist the Court by providing evidence obtained during the Commissioner's investigation of the related complaint.

Cross-examinations have been completed, however, the case is not yet ready for hearing.

C. Court Cases not involving the Information Commissioner

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. The Minister of the Environment (T-1111-98) (Trial Division)

This application for review brought by the requester under section 41 of the *Access to Information Act* does not discuss any legal tests for the application of exemptions under the Act. However, its importance lies in the analysis it provides on the application of the costs provision in section 53 and how the Court treats delays in responding to access requests.

The requester sought disclosure of communications between Environment Canada and Fisheries and Oceans regarding his possible prosecution for depositing effluent into the Red River; the contents of certain files, documents distributed in advance of the new Pulp and Paper Mill Effluent Regulations, and the distribution list. This Office upheld the exemptions raised by the government institution. A number of records were disclosed before and after the application for review was filed, leaving approximately 544 pages and one video tape in dispute.

There was a question of delay in providing records responsive to the access request and in disclosing records not covered by exemptions. Partial releases were made in April and July of 1997. The requester complained to the Information Commissioner under subsection 10(3) of the department's deemed refusal to disclose records he requested. The government department then committed itself to a full response by September 30, 1997, but the response date was extended to November 28, 1997, due to the volume of records. Further partial releases were made in September 1997; November 1997; December 1997; February 1998; March 1998, and up to and following the dates of the hearing of the application for review. In addition, the respondent took seven months from the date of an Order of the Trial Division to disclose better particulars of records which the department alleged to be exempted under the solicitor-client provision (section 23). Although the access request involved a review of approximately 7,655 pages and the processing involved significant third-party consultations, the Trial Judge

(Gibson, J.) still found that the inordinate delay by the respondent in processing the access request contravened the policy of dealing with access requests in a summary manner. Thus, costs were awarded to the applicant under subsection 53(1) of the Act and his application was granted in part.

Stenotran Services v. Canada (Minister of Public Works and Government Services) (T-1281-99) (Trial Division)

The Trial Judge dismissed an application brought by Stenotran pursuant to section 44 challenging a decision by the Minister of Public Works and Government Services to disclose the unit prices offered by Stenotran. The latter had been awarded a contract for reporting services at the Competition Tribunal. Stenotran relied upon paragraph 20(1)(b) of the *Access to Information Act*, arguing that the information was commercial, confidential, was supplied to a government institution and was consistently treated as confidential. The Minister argued that the information was not confidential nor was it consistently treated as confidential by Stenotran. The Trial Judge noted that confidentiality should be assessed using an objective standard. She noted that Stenotran (the third party) had the burden of proving that the information in dispute should not be released. She was not persuaded by the confidentiality clause in the "Request for Standing Offer" as it "only ensures that the information will be treated as confidential pursuant to the provisions found in the [Access] Act". Furthermore, the Standing Offer contained a disclosure clause whereby the company agreed to disclose its standing offer unit prices and that such disclosure was not restricted to other government departments.

Coopérative fédérée du Québec v. Canada (Agriculture and Agri-Food) (T-1798-98) (Trial Division)

The Trial Judge dismissed the application brought by Cooperative fédérée (the third party) pursuant to section 44 for a review of the government's decision to disclose information sent to the Canadian Food Inspection Agency concerning facility inspection reports. The third party relied upon the exemptions in paragraphs 20(1)(c) and (d) of the Act to justify their position against disclosure. The Trial Judge determined that access should not be prohibited only because the information might be unfavorable to the people it concerns. Coopérative fédérée failed to demonstrate, under paragraphs 20(1)(c) and (d), that the disclosure could give rise to a reasonable probability of material financial loss or would prejudice their competitive position or interfere with contractual or other negotiations. Unfair treatment or an unbalanced portrayal by the press of the information in question should not be presumed. The Trial Judge also discounted the third party's argument that the public will incorrectly interpret the information. He found that the third party was merely speculating on the consequence of disclosure and thus, failed to meet the test of "reasonable expectation of probably harm" established by the court. He thus ordered disclosure of the requested information upon the expiration of the time period for Coopérative fédérée to appeal this decision.

Blank v. Canada (Minister of the Environment) (T-1474-99, T-1477-99) (Trial Division)

The Trial Judge rejected these applications pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* in which the applicant claimed that the Minister of the Environment did not provide him with certain records responsive to the request which he suspected were in existence. The Trial Judge found that the Court can only order disclosure as a remedy and thus, cannot exercise its jurisdiction if disclosure has already taken place. Further, there must be some evidence beyond mere suspicion that documents are being withheld. The Trial Judge found that there was no actual or constructive denial of access and that the Court had no jurisdiction to grant an order for a "more thorough search and disclosure." He also found that the additional fee of $5,700 and 50% deposit charged by the government institution was reasonable for the search and preparation of information responsive to the request for deleted e-mails. He noted that the Act gives the government institution the discretion to weigh the magnitude of the request against the amount of time and effort required to provide the information in order to determine whether to waive the fee.

Merck Frosst Canada Inc. v. Canada (Minister of National Health) (T-262-98) (Trial Division)

The Trial Judge rejected an application pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*, for a review of two decisions by Health Canada to partially disclose information related to the drug FOSAMAX. The Trial Judge found that Merck Frosst (the third party) failed to discharge its burden of proving that the following exemptions applied: paragraphs 20(1)(a) (trade secrets 20(1)), (b) (confidential financial, commercial, scientific or technical information supplied to government and treated consistently as confidential); and 20(1)(c) (disclosure which could reasonably be expected to result in material financial loss/prejudice). As the third party, in its representations to Health Canada, did not characterize any information as trade secrets, it could not successfully argue paragraph 20(1)(a). As there was evidence that much of the information could be found in the public domain and no evidence was brought by Merck Frosst to demonstrate that the information was confidential, the requirements of paragraph 20(1)(b) were not satisfied. With regards to paragraph 20(1)(c), Merck Frosst failed to provide the Court with evidence that there was a reasonable expectation of probable harm from disclosure of the requested information. The affidavit evidence the company provided only speculated that harm could occur.

D. Legislative Changes

I. Changes to the *Access to Information Act*

When the act entitled: An *Act to give effect to the Nisga'a Final Agreement* was proclaimed in force on May 11, 2000, a number of other Acts were amended, including the *Access to Information Act*. Subsection 13(1) of the *Access to Information Act* was amended by striking out the word "or" at the end of paragraph (c), by adding the word "or" at the end of paragraph (d) and by adding the following after paragraph (d):

(e) an aboriginal government.

The following was also added after subsection (2):

Definition of "aboriginal government"

(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*.

New government institutions

During the1999-2000 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others were struck out if abolished. The following amendments were made to Schedule I of the Act:

"Canadian Forces Grievance Board" and "Military Police Complaints Commission" were added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 35, s. 106, with respect to the "Military Police Complaints Commission", in force 99.12.01 and with respect to the "Canadian Forces Grievance Board", in force 00.03.01).

"Mackenzie Valley Land and Water Board" was added under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 25, s. 160(2) in force 00.03.31).

"Belledune Port Authority" was added under the heading "Other Government Institutions" (SOR/2000-175, Can. Gaz., Part II in force 00.05.04).

"Atomic Energy Control Board" was struck out under the heading "Other Government Institutions" and "Canadian Nuclear Safety Commission" was added under the heading "Other Government Institutions" (1997, c. 9, ss. 83 and 84 in force 00.05.31).

"Canadian Institutes of Health Research" was added under the heading "Other Government Institutions" (2000, c. 6, s. 42 in force 00.06.07).

"Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada" was added under the heading "Other Government Institutions" (2000, c. 17, s. 84 in force 00.07.05).

"Anciens combattants" was replaced with "Anciens Combattants" in the French version of the Schedule (2000, c. 34, par. 94(a) in force 00.10.27).

"Canada Ports Corporation" was struck out under the heading "Other Government Institutions" (1998, c. 10, s. 159(1) in force 00.11.01).

"Canadian Tourism Commission" was added under the heading "Other Government Institutions" (2000, c. 28, s. 47 in force 01.01.02).

II. Statutory prohibitions against disclosure of government records

Schedule II

Schedule II of the Act contains statutory prohibitions against disclosure of government records. During the1999-2000 fiscal year, the following amendments were made to this Schedule:

The reference to "*Canadian Environmental Protection Act*" and the corresponding reference to "sections 20 and 21" were struck out (1999, c. 33, s. 344 in force 00.03.31).

"*Atomic Energy Control Act*" and the corresponding reference to section 9 were deleted and "Nuclear Safety and Control" and a corresponding reference to paragraphs 44(1)(d) and 48(b) were added (1997, c. 9, ss. 85 and 86 in force 00.05.31).

The reference to "subsection 29(1)" opposite the reference to "*Competition Act*" was replaced with a reference to "subsections 29(1) and 29.1(5)" (2000, c. 15, s. 20 in force 00.07.05).

A reference to "*Proceeds of Crime (Money Laundering) Act*" and a corresponding reference to "paragraphs 55(1)(a), (d) and (e)" were added (2000, c. 17, s. 85 in force 00.07.05).

The reference to "subsection 144(2)" opposite the reference to "Canada Labour Code" was replaced with a reference to "subsection 144(3)" (2000, c. 20, s. 25 in force 00.09.30).

III. Private Members' bills to reform the Access to Information Act

During the 2nd session of the 36th Parliament, six different Private Member's bills aimed to reform the *Access to Information Act*. The ones that were tabled before the end of February 2000 were described in last year's annual report. They were Bill C-206 (introduced by J. Bryden), Bill C-329 (introduced by R. Bailey) and Bill C-418 (introduced by R. Borotsik). The Bills that were tabled after the month of March 2000 in the 2nd session of the 36th Parliament are the following:

Bill C-448 was introduced by B. Gilmour (Canadian Alliance, Nanaimo-Alberni) on March 1, 2000. The purpose of the bill was to make all Crown corporations subject to the *Access to Information Act*. The bill did not proceed to second reading.

Bill C-489 was introduced on June 13, 2000 by G. Breitkreuz (Canadian Alliance, Yorkton-Melville. The purpose of the Bill was to:

i. make Cabinet confidences mandatory exemptions as opposed to exclusions;

ii. exclude from the exemption documents that refer to, but do not reveal the substance of Cabinet confidences and certain other documents;

iii. shorten the exemption period for Cabinet confidences from twenty to fifteen years; and

iv. to provide that in the Federal Court, the special procedures existing for other sensitive matters such as defence be followed for Cabinet confidences and review of Cabinet confidences to be handled only by Commissioner, Assistant Commissioner or specified officers.

The bill did not proceed to second reading.

Bill C-494 was introduced on September 19, 2000 by B. Casey (PC Cumberland-Colchester). The purpose of the bill was to subject NAV CANADA to the provisions of the *Access to Information Act*. The bill did not proceed to second reading.

In the first session of the 37th Parliament commencing in January of 2001, only one Private Member's bill proposing to reform the *Access to Information Act* has been tabled at this time, it is the following:

Bill C-249 has been introduced on February 7, 2001 by R. Borotsik (PC Brandon-Souris). The Bill has been placed in the order of precedence February 8, 2001. The purpose of the bill is to define "government institution" in section 3 of the *Access to Information Act* to mean any department or ministry of state of the Government of Canada listed in Schedule I, any body listed in Schedule I or any Crown corporation as defined in the *Financial Administration Act*, and including the Canadian Wheat Board.

CHAPTER VII

Corporate Management

The Privacy and Information Commissioners share corporate services while operating independently under their separate statutory authorities. These shared services—finance, human resources, information technology and general administration—are centralized in the Corporate Management Branch to avoid duplication of effort and to save money for both government and the programs.

The Branch is a frugal operation with a staff of 19 and a budget representing 13% of total program expenditures. In spite of the fact that the budget was slightly lower than the previous year, the Branch managed to fulfill its predetermined objectives. For example, the Government's Financial Information Strategy was successfully implemented by Financial Services on April 1, 2000; conversion to the Universal Classification Standard progressed on schedule; obligations associated with the new *Employment Equity Act* were met, and great strides were achieved in implementing a records management system (RDIMS).

Resource Information

The Branch continued to pursue innovative approaches to the delivery of its program without adversely affecting the quality of service to the access program during fiscal year 2000-2001. As indicated previously, resource constraints have had a serious, adverse affect on the timeliness of service to the public.

The Offices' combined budget for the 2000-2001 fiscal year was $13,331,000. Actual expenditures for 2000-2001 were $13,128,178 of which personnel costs of $8,298,784, professional services expenditures of $1,224,909, and acquisition costs of machinery and equipment $1,366,538 accounted for more than 80 percent of all expenditures. The remaining $2,237,947 covered all other expenditures including postage, telephone, office and office supplies.

Expenditure details are reflected in Figure 1 (resources by organization/activity) and Figure 2, (details by object of expenditure).

Figure 1: Resources by Organization/Activity (2000-2001)

	FTE's	FTE Percent	Totals	Exp Percent
Privacy	56	50%	7,292,795	56%
Corporate Management	19	17%	1,860,223	14%
Information	37	33%	3,975,160	30%
Total	112	100%	13,128,178	100%

Figure 2: Details by Object of Expenditure

	Information	Privacy	Corporate Mgmt	Total
Salaries	2,437,876	3,774,726	928,182	7,140,784
Employee Benefit Plan Contributions	463,200	544,260	150,540	1,158,000
Transportation and Communication	67,836	261,299	186,801	515,936
Information	118,470	969,475	3,822	1,091,767
Professional Services	398,755	584,913	241,241	1,224,909
Rentals	510	33,036	27,657	61,203
Repairs and Maintenance	23,743	327,711	65,359	416,813
Materials And Supplies	34,461	62,309	54,856	151,626
Acquisition of Machinery and Equipment	430,043	734,812	201,683	1,366,538
Other Subsidies and Payments	266	254	82	602
Total	**3,975,160**	**7,292,795**	**1,860,223**	**13,128,178**

*Note: Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.

APPENDIX A
DELAY REPORT CARDS

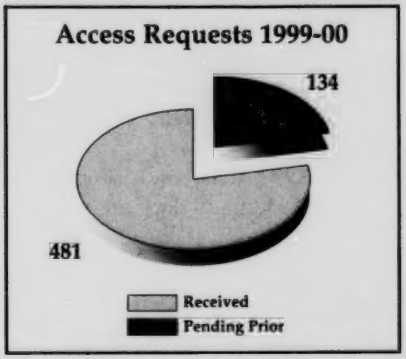
INDEX

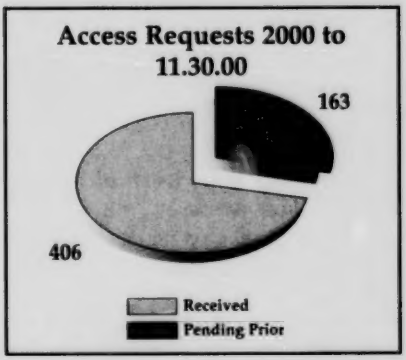
DEPARTMENT	PAGE #
Fisheries and Oceans Canada	i – xv
Canada Customs and Revenue Agency	xvi-xix
National Defence	xx-xxvi
Citizenship and Immigration Canada	xxvii-xxxii
Transport Canada	xxxiii-xl
Foreign Affairs and International Trade	xli-xlvii

FISHERIES AND OCEANS

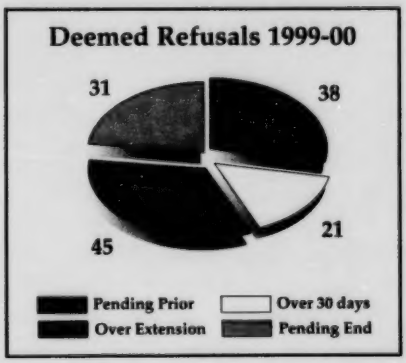
Statistical Information

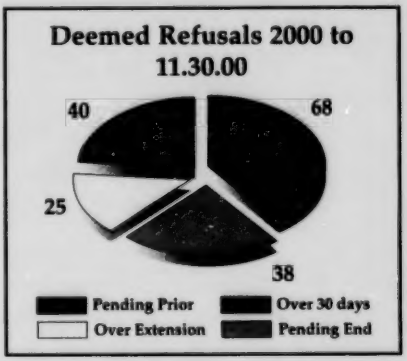
1. Requests





The charts above present a good visual picture of F&O's request backlog.





At the outset of the 1999-00 fiscal year, F&O's Access to Information Office had 134 outstanding requests—21 (15.7%) were already in a deemed-refusal situation. The 2000-01 fiscal year shows an increasing backlog at the start of the year with 163 outstanding requests—38 (23.3%) in a deemed-refusal situation.

With 481 new requests received in the 1999-00 fiscal period and 406 new requests received in 2000-01 to November 30th, a trend of an increasing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to the ATI Office. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated. The statistics show that, in the review period, the new request to deemed-refusal ratio is 406:133=32.8%. This earns a grade of F on this report card which represents unacceptable performance.

The time taken to complete new requests also shows problems in meeting the time requirements of the Act.

In 1999-00, processing times for 31 requests completed beyond the 30-day statutory limit without an extension were:

- 22 (71.0%) took an additional 1-30 days to complete
- 4 (13.0%) took between 31 to 60 additional days
- 3 (9.5%) took between 61 to 90 additional days
- 2 (6.5%) were completed in over 90 additional days

In 2000-01 to November 30th, additional processing times for 40 non-extended new requests were:

- 27 (67.5%) took an additional 1-30 days
- 6 (15.0%) took between 31 to 60 additional days
- 4 (10.0%) took between 31 to 90 additional days
- 3 (7.5%) were completed in over 90 additional days

(This did not include completion figures for the deemed-refusal backlog, since the self-audit questionnaire did not ask F&O's ATI Office to provide that information.)

For extensions taken and not met, the following time delays occurred.

In 1999-00, of the 84 time extensions, 45 (53.6%) exceeded the extension of time as follows:

- 20 (44.4%) took an additional 1-30 days
- 12 (26.7%) took between 31-60 additional days
- 9 (20.0%) took between 61-90 additional days
- 4 (8.9%) were completed in over 90 additional days

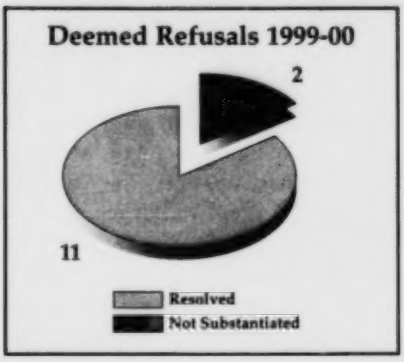
For completed requests received this fiscal year, 25 (37.9%) exceeded the extension of time as follows:

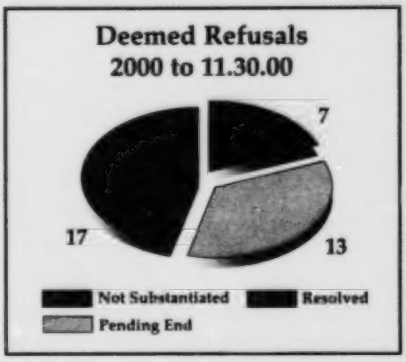
- 16 (64.0%) took an additional 1-30 days
- 6 (24.0%) took between 31-60 additional days
- 2 (8.0%) took between 61-90 additional days
- 1 (4.0%) were completed in over 90 additional days

As of November 30, 2000, 68 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time beyond the time requirements of the Act for these outstanding requests is unknown.

Of note, F&O is reducing the time taken to respond to delayed requests even as the volume of requests increases.

2. Complaints—Deemed Refusals





In 1999-00, the Office of the Information Commissioner received 13 deemed-refusal complaints against F&O – 11 (84.6%) were upheld (resolved).

In 2000-01, as of November 30, the Information Commissioner's Office received 37 deemed-refusal complaints. Of the 20 completed complaints, 13 (65%) were upheld (resolved).

3. ATI Office—Staff

The processing of access requests is the responsibility of the ATI Office under the direction of the ATI Director. The office is also responsible for processing requests under the *Privacy Act*. The staff of the ATI Office is comprised of 11 other employees — a Deputy Coordinator, 7 officer-level and 3 support staff. In 1999/2000 to November 30, five consultants and two support staff were also working in the ATI Office processing access requests. The ATI Director is of the view that the number of staff is not sufficient to meet the ATI processing needs of the department.

4. ATI Office—Budget

The ATI salary dollar budget for 2000-01 is $561,000 for 12.1 person years. The 1999-00 budget was $461,000 for 9.0 person years. The 1998-99 budget was $436,000 for 9.8 person years.

The ATI operating budget for 2000-01 is $302,200. For previous years, the 1999-00 budget was $319,300 and the budget for 1998-99 was $329,200. The portion of the budget allocated for training for the above years was not available.

5. Allotted Times for Request Processing

The 30-day statutory time limit allows 20 days for processing. F&O's current planned turnaround times are listed below. The F&O chart allows 30 working days to respond to a request (without an extension).

Area	Turnaround Time
Receipt ATI Office	1 day
Retrieval OPIs	10 days
Processing ATI Office	7 days
Review/Concur OPIs*	10 days – 90% of requests
Communications	1 day - 35% of requests
Delegated Approval and Mail Out ATI Office	1 day

* *review/concur: the OPI provided the records to the ATI Office without recommendations on exemptions or the ATI Office did not agree with the recommendations of the OPI. The records are returned to the OPI with the ATI Office recommendations for exemptions to obtain the concurrence of the OPI.*

Sources of Delay

There appear to be a number of reasons for the delay problem at F&O. The reasons include insufficient information to and follow-up by senior management, a lack of exercise of the delegation authority to make decisions under the *Access to Information Act*, a cumbersome approval process and delays by OPIs in searching for and retrieving records.

1. Senior Management Support

There are varied reasons why delays occur in responding to access requests within the timeframes established by the *Access to Information Act*. Senior management must be aware when the number of requests in a deemed-refusal situation start to increase and accumulate in an unacceptable backlog of delayed responses to requesters. Senior management also needs to be informed of the remedial measures that can be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The remedial plan can only be organized after the department analyzes the causes of the delays.

To maintain effective oversight of the access process, senior management should receive routine reporting on the status of requests, including adherence to the statutory timelines. The F&O ATI Office does provide weekly reports to offices of three of the headquarters Assistant Deputy Ministers. A routine report is not provided to the offices of the other Assistant Deputy Ministers or the offices of the Regional Directors.

Although "on request" reports are provided to senior management, there is no routine reporting. Routine reporting allows senior management to gauge how the overall department is performing against planned performance measures. This type of reporting will also provide senior management with the information necessary to monitor actions taken to reduce the number of requests in a deemed refusal situation.

2. Approval Delegation

The F&O Delegation Order establishes the authority and process for making recommendations and decisions on access requests. The Delegation Order dated April 1995 delegates certain responsibilities under the *Access to Information Act* to either the Director, ATI or the ATI Coordinator. There is no longer an ATI Coordinator's position (although there is a position Director and Deputy ATI Coordinator). The Delegation Order requires updating to reflect the responsibilities of the Director and the Deputy ATI Coordinator for decision-making under the Act. There may also be an opportunity to delegate administrative

decisions under the Act to ATI Officers. Examples of such decisions are fee notices and notices to third parties.

3. Approval Process

In our view, although the current Delegation Order provides delegated authority to two individuals in the ATI Office, in practice a form of collective decision-making through "concurrence" takes place.

The OPI is expected to return records responsive to the access request to the ATI Office with recommendations on exemptions that might apply or identification of sensitive records. Examples of sensitive records cited in the department's information to OPIs are records that form part of an ongoing investigation, records subject to solicitor-client privilege, research records awaiting publication or Cabinet confidences. The Sector Assistant Deputy Minister or a delegated official is expected to sign off on the recommendations of the OPI before forwarding the records to the ATI Office.

In many cases, the records are sent to the ATI Office without any recommendations. When the records arrive without recommendations or the ATI Office does not agree with the OPI recommendations, the ATI Office recommendations and records are returned to the headquarters or regional OPI for concurrence. The concurrence is obtained via the Review/Concur Memo. Approximately 90% of requests are returned to OPIs for review/concurrence.

Other parts of the organization that may be part of the review process include the Minister's Office (30% of requests), Legal Services (1%) and the Deputy Minister's Office (2%). For the above offices, the review is in parallel with the OPI review/concur part of the access process.

Communications also reviews the records waiting for disclosure for 35% of access requests. Communications will receive the disclosure package as part of the access process.

As part of the concurrence process, the Policy Sector receives copies of records related to federal/provincial relations even if Policy did not provide the records responsive to a request and if the records are going to be disclosed. The notification is done by issuing a Review/Concur Memo to the Policy Sector.

Because concurrence is a subtle form of approval, it is unclear who precisely is accountable for decisions under the Act. Although words like review and concur are used to describe the stage in the approval process, the effect of multiple notifications and "sign-offs" prior to the release of records appears to create an institutional culture of "play it safe".

The Table below provides information on the time taken by OPIs in 2000-01 to November 30th to complete the concurrence stage for access requests closed during the period.

Performance Report - Summary

Criteria: Request Type = Access; Date Created Between 04/01/2000 and 11/30/2000

Name	*Number Days of Times*	*Total Working Days*		*Avg Working*	
		Elapsed	*Overdue*	*Elapsed*	*Overdue*
INTERNAL REVIEW/CONSULT					
Aboriginal Affairs	81	826	363	10.20	4.48
Access to Information and Privacy Secretariat	21	166	56	7.90	2.67
Aquaculture and Oceans Science	1	25	3	25.00	3.00
Aquaculture Development	2	8	0	4.00	0.00
Associate Deputy Ministers Office	1	8	0	8.00	0.00
Canadian Coast Guard (CCG)	17	297	225	17.47	13.24
Central and Arctic Region	20	173	36	8.65	1.80
Commissioners Office (CCG)	4	22	3	5.50	0.75
Communications Directorate	20	258	166	12.90	8,30
Conservation and Protection	11	93	27	8.45	2.45
Corporate Services	3	20	11	6.67	3.67
Deputy Ministers Office	1	9	1	9.00	1.00
DFO Legal Services	2	63	52	31.50	26.00
Finance and Administration, Corporate Services	7	26	0	3.71	0.00
Fisheries Management	33	664	498	20.12	15.09
Gulf Region	20	165	65	8.25	3.25
Habitat Management and Environmental Science	8	37	3	4.63	038
Human Resources	3	3	0	1.00	0.00
Information Management & Technical Services	12	45	3	3.75	0.25
International Affairs	5	24	2	4.80	0.40
Level Two	9	25	0	Z78	0.00
Maritimes Region	103	1,003	355	9.74	3.45
Minister's Office	17	196	116	11-53	6.82
Newfoundland Region	30	285	127	9.50	4.23
Oceans	26	227	50	8.73	1 92
Office of Sustainable Aquaculture	1	9	3	9.00	3.00
Pacific Region	45	649	394	14.42	8.76
Policy	15	282	190	18.80	12.67
Policy, Coordination & Liaison	1	7	1	7.00	1.00
Program, Planning and Coordination	3	17	1	5.67	0.33
Real Property Management	1	2	0	2.00	0.00
Région Laurentienne	16	149	56	9.31	3.5
Resource Management	24	225	104	9.38	4.33
Review Directorate	6	17	3	2.83	0.50
Science	17	101	25	5.94	1.47

The Table shows that the review/concur process is a major contributor to delays in responding to access requests. The department allocates up to 10 calendar days for the review/concur stage and the Table provides information in working days. In working days, the allocated time would be between six and eight days.

The access process should be reviewed to eliminate the need for multiple sign-offs. A revision to the Delegation Order and streamlining of the approval process should be accompanied by a direction from the Minister that the individual holding delegated authority is the only individual both responsible and accountable for decisions under the Act.

This recommendation is not meant in any way to discourage a strong communication network between OPIs and the ATI Office to discuss an access request and the response to the request. The ATI Coordinator and ATI Officers are the staff in institutions who have expert knowledge of the *Access to Information Act*. Consultation must take place with program staff and others involved in the process as part of the process for responding to access requests. Our view is that the consultations should take place as part of the records processing by the ATI Office, not as a separate step in the process requiring multiple reviews and/or sign-offs. Adding additional steps in the access process usually lead to delays in response times and increases in the number of requests in a deemed-refusal situation.

4. Allocation of Processing Time

An institution has 30 calendar days to respond to an access request unless a time extension is taken under section 9 of the Act. The overall processing time is allocated by stage in the process to ensure that each party is aware of the time allocated to them. For example, the OPIs at F&O have ten days to locate and retrieve records responsive to an access request (among other responsibilities relating to a request).

In reviewing the planned versus actual processing time at F&O, it was evident that the performance standard was not being met for those parts of the organization that were measured. The Table below provides information on the delays encountered in retrieving records and the review/concur process. The planned versus actual performance of all of the functions in the department with responsibilities in the access process is not available.

Table on Planned Versus Actual Processing Time

Processing Stage	Allocated Time Calendar Days	Actual Time Working Days April 1/98 to March 31/99	Actual Time Working Days April 1/99 to March 31/00	Actual Time Working Days April 1/00 to Nov. 31/00
Receipt	**1**			
Retrieval	**10**	**13.24**	**20.27**	**12.17**
Processing	**7**			
Concur	**10**	**9.65**	**13.29**	**10.45**
Communications	**1**			
Approval	**1**			

The Act provides 30 calendar days or 20 working days to respond to requests. The above Table shows that the average time to respond to requests from April 1, 2000 to November 30, 2000 was 22.62 working days for only two stages of the access process. Information on the actual time taken for other stages of the access process was not available.

It essential to maintain information on performance measures for all stages of the access process and to make that information available to those parts of the organization involved in the process. The information is also needed by senior management of the department on a routine basis to assess the magnitude of and remedies for delays in responding to access requests. Currently, senior management is not provided with a routine report on requests in a deemed-refusal situation. As well, only three Headquarters Assistant Deputy Ministers' Offices receive routine reports on requests in a deemed-refusal situation (as well as other information on the nature and status of requests).

5. Operational Areas (OPIs)

OPIs are required to search for and retrieve records to respond to access requests. The OPIs are required to provide records to the ATI Office within ten calendar days of receipt of the request from the ATI Office.

On receipt of an access request, the ATI Office generates an e-mail in approximately one day to the OPI describing the request (the actual access request is no longer sent to the OPIs). The OPI contact is an individual in a Sector Assistant Deputy Minister's Office (in a few cases, a Director General's Office reporting to an Assistant Deputy Minister will be contacted directly) in Headquarters and a Regional Director's Office in Regions. The OPI contact is responsible for:

- receiving the email retrieval memo sent by the ATI Office
- disseminating the request to the offices within the sector that hold the records relevant to the request

- providing the ATI Office with the status of requests when contacted
- providing estimates for the time required to search for records
- forwarding all relevant records from the sector to the ATI Office
- providing support and guidance to ensure that the sector meets deadlines and requirements specified under the *Access to Information Act*.

Once the Sector OPI has retrieved the records and recommendations are prepared for release or withholding of the records or identifying sensitive records, the Assistant Deputy Minister, Regional Director or a delegated official is supposed to sign-off on the recommendations. The recommendations are provided along with the records to the ATI Office. In some cases, the records will be sent to the ATI Office without any OPI review.

The Table below presents information from ATIPflow on the planned versus actual time taken by OPIs this fiscal year to November 30th to retrieve records. Note that the information is in working days and that the department has 20 working days to respond to access requests where there is no time extension. Where an extension was claimed and the extension was due to records retrieval, the OPI received a further allocation of days that is factored into the statistics below. The "overdue" column reflects the time taken beyond the total number of days allocated to the OPI for retrieval of records.

In the current fiscal year to November 30th, it took OPIs an average 12.17 working days to retrieve records. The planned allocation of time is 10 calendar days. The Table shows that there is a need to reinforce the time requirements of the Act by instituting measures to comply with the requirements.

Performance Report - Summary

Criteria: Request Type = Access; Date Created Between 04/01/2000 and 11/30/2000

Name	*Number Days of Times*	*Total Working Days*		*Avg Working*	
		Elapsed	*Overdue*	*Elapsed*	*Overdue*
RETRIEVEAL					
Aboriginal Affairs	62	1,314	1,005	21.19	16.21
Access to Information and Privacy Secretariat	1	1	0	1.00	0.00
Aquaculture Development	7	52	2	7.43	0.29
Associate Deputy Ministers Office	9	92	43	10.22	4.78
Canadian Coast Guard (CCG)	22	199	51	9.05	2.32
Central and Arctic Region	48	584	326	12.17	6.79
Commissioners Office (CCG)	30	230	48	7.67	1.60
Communications Directorate	73	683	271	9.36	3.71
Conservation and Protection	67	653	274	9.75	4.09
Corporate Services	1	16	8	16.00	8.00
Deputy Ministers Office	12	253	195	21.08	16.25
Finance and Administration, Corporate Services	62	636	228	10.26	3.68
Fisheries Management	108	1,663	867	15.40	8.03
Gulf Region	88	930	386	10.57	4.39
Human Resources	19	195	80	10.26	4,21
Information Management & Technical Services	92	1,091	480	11.86	5,22
International Affairs	20	152	55	7.60	2.75
Level Two	7	122	46	17.43	6,57
Maritimes Region	104	966	348	9.29	3.35
Minister's Office	35	554	313	15.83	8.94
Newfoundland Region	94	1,097	458	11.67	487
Oceans	74	1,183	660	15.99	8.92
Office of Sustainable Aquaculture re	5	58	26	11.60	5,20
Pacific Region	122	1,704	649	13.97	5,32
Policy	84	867	274	10.32	3 26
Program, Planning and Coordination	18	254	147	14.11	8 17
Real Property Management	6	41	9	6.83	1 50
Region Laurentienne	51	477	153	9.35	300
Resource Management	69	705	341	10.22	494
Review Directorate	35	359	150	10.26	4,29
Science	64	1,075	656	16.80	1025
Security	1	1	0	1.00	0..00
Small Craft Harbours	13	93	27	7.15	2.08
Year 200 Driectorate	2	12	0	6.00	0.00

The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year up to November 30th should be identified and measures taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The measures should be part of an overall plan to bring the department into substantial compliance with the Act by March 31, 2002. The ATI Improvement Plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities. The plan should be monitored by the Senior Management Committee of the department.

6. ATI Office

The ATI Office maintains the ATIPflow System to manage the access request caseload. The System is capable of providing numerous reports to manage and report on the caseload. Routine reporting on a departmental basis of pertinent, timely information provides OPIs and senior management with information to gauge how the department is processing the ATI caseload. Routine reporting also provides a vehicle for communicating information to provide an early warning of increasing workloads. The ATI Office should review the reporting capabilities of ATIPflow System to determine what routine reporting would support efforts to keep the access process on track.

The number of access requests and the pages processed are both increasing at F&O. To manage the increasing workload, the ATI Office has engaged five consultants since April 1, 2000. Consultants (or contractors) are useful for peaks in the workload. When the workload trend is increasing in the longer term for the ATI Office, the long term use of consultants does not represent value for money. Funding for a consultant will cost considerably more than funding for an employee. Any knowledge about the organization's records and access process will disappear with the end of the consultant's contract.

7. Training and Process Documentation

For OPIs to complete their part of the access process, ATI training and documented procedures including timelines are required.

OPIs expect strong support from the ATI Office in training to understand precisely what their responsibilities are under the *Access to Information Act*, particularly with respect to timelines and extensions. In addition, the OPIs need procedural and instructional information on how to carry out tasks assigned to them as part of the process for responding to access requests.

Training is an essential component of ATI operations. A properly planned and delivered ATI training program will provide OPIs with the ability to fulfill their responsibilities in the access process. A planned approach will maximize the training expenditure.

The ATI Office offers training on an "as requested" basis. A proactive approach to training would complement existing training. The ATI Office should develop a training plan that includes priorities, staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATI responsibilities for delivery of the training.

The ATI Office is in the best position to identify training priorities. The office understands the level of knowledge of OPIs on the *Access to Information Act* through interaction on access requests. The office is aware of complaints about problems in meeting the requirements of the Act and is aware of departmental issues that may impact on the Act.

The ATI Office has developed a number of memos, ATIP Desktop Procedures and training material that describe the access process and OPI responsibilities. In addition, the ATI Office has a very good description of the overall access process including complaints on the departmental Internet site at **http://www.dfo-mpo.gc.ca/atip-aiprp/uguide_e.htm.**

The information on e-mails and memos to OPIs that partially describe the access process are useful focused reminders of individual tasks.

Management Response to the Problem of Delay

1. Operational Areas (OPIs)

F&O is a department of approximately 10,000 employees dealing with varied responsibilities. The responsibilities include Coast Guard matters, science and fish habitat issues, fish management duties and concerns, aboriginal rights to the fishery, international and federal/provincial issues, *Fisheries Act* violations and investigations, and many legal and policy matters related to the fishery. The ATI Office has the expertise in applying the provisions of the *Access to Information Act*, but its officers cannot be experts in all of the areas in which the department is involved.

The lack of recommendations from most F&O OPIs concerning the disposition of records (whether to exempt, sever or disclose) has been a serious concern for the ATI Office. The lack of recommendations has been the cause of many delays in responding to access requests. The ATI officers continually contact many OPIs to clarify the nature and sensitivity of records before the ATI Office can make a determination on the question of whether records are exempt or should be disclosed. As well, in part due to the lack of recommendations received "up front" when the records are retrieved by OPIs and provided to the ATI Office, a cumbersome review/concur or approval process is in place. The review/concur process results in further delays.

In order to facilitate the provision of records to the ATI Office in a timely manner, the ATI Coordinator reduced the number of copies required from OPIs from two to one copy of relevant records. Given the large volume of pages processed by F&O (more than 130,000 in the last fiscal year), this has resulted in a significant reduction in time and paper burden for OPIs.

2. Management Support

Memos were sent by the Deputy Minister of F&O and the Assistant Deputy Minister, Corporate Services, clarifying the roles and responsibilities of F&O employees concerning the *Access to Information Act*. The memos make it clear that there is a requirement to provide recommendations when records are retrieved by OPIs and sent to the ATI Office.

As well, an e-mail memo from the ATI Office was initiated during the year 2000 and is now sent to all OPIs instead of a hard copy memo. The e-mail is used to inform OPIs of the particulars of an access request. This initiative is another significant time saver for the access process and the initiative has reduced the paper burden on F&O OPIs. The e-mail memo provides clear instructions to OPIs in Headquarters and the regions concerning the retrieval of records in response to an access request. The memo also calls for recommendations to be provided by the OPIs on the release of records.

With the cooperation of all sectors, the ATI Coordinator requested that each sector provide a designated ATI contact in order to facilitate the retrieval and tracking of access requests. These individuals are the primary contacts for ATI files related to their respective sectors. The ATI Office held a training session for the F&O ATI contacts in which their roles and responsibilities as well as their concerns were discussed. This initiative has streamlined the retrieval process and helped facilitate more timely responses to access requests.

3. ATI Office

Weekly staff meetings are held to discuss office issues and special files as well as to brief new employees (including consultants) on changes to the F&O ATI desktop procedures. The ATI Office currently keeps track of changes to its procedures in a desktop manual that is available to all staff via a shared drive. The manual helps to ensure a consistent staff approach to processing requests and ensure the most effective processes are in place for timely delivery of ATI services.

An Introduction to ATI, a concise summary of the ATI roles and responsibilities of employees, has been prepared and will be included in an orientation kit for all new F&O employees. The kit currently is under development by the Human Resources Branch of the department. The kit is an amalgamation of information that all new F&O employees will need.

In March 2000, senior management approved three additional resources for the ATI Office. This includes a PM-05 Deputy ATI Coordinator, one part-time PM-03 position and a PM-02 Officer Trainee.

The delay problem in responding to access requests has been identified as a priority that will be addressed. As part of the overall plan to deal with F&O delay problems, F&O senior management made a commitment to provide additional officer-level resources in 2001.

4. ATI Training and Awareness

An ATI Intranet site is on line for the use and reference of F&O employees. An ATI Internet site has also been created and is available for use by the public.

ATI awareness training is an ongoing project carried out by the ATI Office. During the last two years, sessions were conducted in all regions, and yearly visits are planned in all regions in the future. Awareness sessions are conducted in F&O Headquarters on an ongoing basis upon request.

Recommendations

This review recommends the following:

- **The ATI Coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout F&O. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.**

- **Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATI Office with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.**

- **The Delegation Order should be revised to reflect the intent to delegate to the ATI Director and Assistant ATI Coordinator sole responsibility for making decisions under the *Access to Information Act*. Consideration should also be given to the delegation of administrative decisions under the Act to ATI Officers.**

- **The ATI Director should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the approval process has been completed.**

- **The approval process should be reviewed to remove steps that do not add value to the process, particularly the review/concur stage and the Communications review.**

- **The department should develop an ATI Improvement Plan. The Plan should identify the sources of the delays in responding to access requests and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. The plan should be monitored by the Senior Management Committee of the department.**

- **The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year up to November 30th should be identified and remedial measures developed for incorporation into the ATI Improvement Plan.**

- **An information sheet or a schedule of expected turnaround times on the e-mail to OPI clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process should be incorporated into the process. This might help those unfamiliar with the process to understand the tight timelines.**

- A training plan should be developed for the 2001-02 year that includes priorities, staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATI responsibilities for delivery of the training.
- If an extended date will not be met, the ATI Office should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.
- Performance contracts with operational managers should contain consequences for poor performance in processing access requests.
- F&O should come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31, 2002.
- ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers.
- The use of consultants to provide processing resources for long-term increases in the ATI workload should be reviewed to determine what the best value for money approach is to staffing for the increased workload.

CANADA CUSTOMS AND REVENUE AGENCY

Summary

The Agency has made noteworthy progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the Agency's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the Agency received a red alert grade of F with a 85.6 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998, to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 51.5 %. Of particular note at the time was that the length of time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation was substantially reduced compared with the previous year.

This report reviews the progress of the Agency to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the last update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

The Agency is now in "borderline compliance" with the Act for the period April 1, 2000, to November 30th. This represents a grade of C with a request to deemed-refusal ratio of 14.9 %. The attainment of this ratio denotes substantial progress in reducing an extremely burdensome deemed-refusal situation.

All of the trend lines are in the right direction. The number of requests carried over from the previous year in a deemed-refusal situation continues to decrease both in absolute numbers and as a percentage of requests carried over. The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation continues to decrease rapidly as shown on the following table.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-March 2000	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	134	26
31-60 days	52	5
61-90 days	30	6
Over 91 days	43	0

The Agency may want to consider the following measures to achieve a Grade of B that constitutes "substantial compliance".

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons for the requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures are required to bring the Agency into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The Agency should conduct an analysis of the specific reasons for requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000 and develop a plan with specific measures to reduce the number of future requests in a deemed-refusal situation.

2. Training Plan

To maintain the progress to date, the Agency should identify training priorities for 2001/02 that assist with the reduction in the number of requests in a deemed-refusal situation. Training priorities can be identified by the ATI Office through daily interaction with OPIs, assessment of complaints under the Act and assessment of Agency issues that have or may impact on the Act.

Recommendation # 2

The Agency should develop a Training Plan for 20001/02 with specific priorities for the continued reduction in requests in a deemed refusal situation.

3. Build on Performance

The Agency should continue to devote the resources necessary to build on its efforts and increased performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Recommendation # 3

The Agency should establish a target date of March 31, 2002 to be in substantial compliance with the time requirements of the Act.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. **The Canada Customs and Revenue Agency should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

   In 2000/01 other programs contributed $800,000 through an internal reallocation of funds in the Agency. In 2001/02, the $800,000 will be included in the funding base of the ATI Office. The ATI Office currently has 52 FTEs approved.

2. **The Agency should identify and implement additional measures needed to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information* Act by December 30, 2000.**

   The Agency continues to improve its practices to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. Training is continuing and further measures are planned for implementation in 2001/02 as described below.

3. **The Agency should develop and circulate to operational managers information reports on the planned versus actual performance of those parts of the organization with responsibilities in the access to information process.**

   On April 1, 2001, the upgraded ATIP Tracking System in the ATI Office will allow the office to report on planned versus actual performance reporting for those parts of the organization involved in the access process. The planned time for the access process is:

   Initial preparation – 4 days
   Search, locate and provide records to ATI Office – 8 days
   Record analysis – 10 days
   Record preparation – 6 days
   Approval – 2 days

   The current average for OPIs is seven days. What is currently not tracked is the time taken to return to OPIs for missing records, if applicable. The fact that records are missing is often only discovered during the records analysis stage.

4. **The Coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

   The ATI Coordinator has full delegated authority but has not been directed by the Minister to exercise the delegation when deadlines are not met.

5. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

   The ATI Coordinator is meeting with all Assistant Commissioners' Management Committees to provide awareness training. In addition, approximately 700 staff have received awareness training on the Act this year.

   A Policy, Consultation and Training Group is being formed in the ATI Office. The Group will develop a Training Action Plan for 2001/02. It is anticipated that a training module for new managers will be developed. The ATI Training Manager will be working with Human Resources Branch to determine how this training module can best meet the needs of new managers.

6. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

   Meeting ATI program expectations was one of a number of key commitments proposed for the 2000/01 cycle of performance agreements for EX and SM performance agreements. Although it was not ultimately selected as an Agency-wide "Key Commitment", it was listed in the Guideline on completing performance agreements. It was listed as an example of a key commitment that might apply to an executive's organization and therefore be included in the performance agreement. In the Guideline under Program Delivery, the following information was provided:

   "Targets should be as specific as possible (e.g.: increase by % the number of cases completed per FTE; meet X% of the time the turnaround timeframe for ATI requests)".

NATIONAL DEFENCE

Summary

The department has made noteworthy progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 69.6 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998 to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 38.9 %. Of particular note at the time was that the length of time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation was substantially reduced compared with the previous year.

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

The department is now "below standard compliance" with the Act for the period April 1, 2000, to November 30th. This represents a grade of D with a request to deemed-refusal ratio of 17 %. The attainment of this ratio denotes substantial progress in reducing an extremely burdensome deemed-refusal situation.

All of the trend lines with the exception of the time to respond to extended requests in a deemed-refusal situation are in the right direction to continue reducing the number of requests in a deemed refusal situation. The number of requests carried over from the previous year as requests in a deemed-refusal situation continues to decrease. The time taken to respond to requests in a deemed-refusal situation continues to decrease rapidly for non-extended requests as shown on the following table.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-Nov. 2000	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	126	39
31-60 days	36	1
61-90 days	12	0
Over 91 days	5	1

For requests in a deemed-refusal situation where a time extension was taken, the following table shows an increase in the number of requests.

Table: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999-Nov. 2000	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	30	36
31-60 days	7	12
61-90 days	2	4
Over 91 days	2	0

The department may want to consider the following measures to support continuing progress to achieve a Grade of B that constitutes "substantial compliance" with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons for the requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures are required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The department should conduct an analysis of the specific reasons for requests in a deemed-refusal situation between April 1, 2000, and November 30, 2000 and develop a plan with specific measures to reduce future deemed-refusal situations.

2. Proactive Training Plan

The ATI Office is in the position to identify where ATI training needs are in the department. To date, the department ATI Office has taken a reactive approach to training.

Training requirements can be identified from daily interaction with OPIs, dealing with complaints under the *Access to Information Act* and dealing with briefings on policy and other issues involving the Act. The training requirements should be prioritized to strategically plan where the most value will be derived from ATI training.

Recommendation # 2

The department should develop a Training Plan for 2001/02 with specific priorities for the continued reduction in the number of requests in a deemed-refusal situation.

3. Information Sheet

A clear plan of how days are allocated to the access process by process stage and accountable organizational unit lets all members of the "team" understand their critical role in a process with tight timelines. This information should be a routine part of the information circulated with each access request.

Recommendation # 3

Information on the days allocated to each stage of the access process should be part of the information circulated with each access request.

4. Performance Contracts

The department is considering at which management level performance contracts will include targets for ATI timelines. The performance accountability should reside with those individuals in the department responsible for managing the access process timelines.

Recommendation # 4

Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines for access requests.

5. Build on Improvements

The department has made substantial progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation subject to complaints. It is important to build on these efforts to maintain the momentum evident in the progress to date.

Recommendation # 5

The department should continue to devote the resources and effort necessary to build on its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. **National Defence should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

   The department has continued to devote resources to meet the requirements of the Act. Because of difficulties recruiting staff, the department has relied on contract consultants to offset shortfalls in existing staffing levels. The department views the use of private sector consultants as a short-to-medium-term solution to provide time to implement a staffing plan. The staffing plan will allow a significant reduction in the contract work by the end of 2000/01. The Plan includes reclassifying ATI positions at appropriate levels and staffing the positions to reduce the use of consultants. The staffing recruitment difficulty the department is encountering appears to be shortage of ATI expertise because a number of other departments and organizations are also recruiting ATI staff.

2. **The department should identify and implement additional measures needed to come into substantial compliance with the *Access to Information Act* by December 31, 2000.**

   As has been previously reported, most recently through an interim report from the Deputy Minister of National Defence to the Information Commissioner, the ATI Coordinator's view is that the department has made significant changes to its procedures and its culture respecting the administration of access to information issues. The Coordinator anticipates that the development and implementation of new measures (beyond those to which the department already committed itself) will be preceded by a period during which recently revised practices will be tracked, evaluated, and, where indicated, improved.

3. **The department should develop and circulate information reports on the planned versus actual performance of those parts of the organization with responsibilities in the access to information process.**

   Information is circulated at the Assistant Deputy Minister level OPIs on actual versus planned performance. As part of the 2001/02 Business Plan, the ATI Office will "develop and implement OPI performance indicators". Development is scheduled for completion by August 31, 2001, and implementation completed by October 31, 2001.

4. **National Defence should develop a plan to provide training to OPIs and update the Access to Information procedures for OPIs and the ATI Office.**

   ATI procedures for OPI's across the department have been developed and are available as Departmental Administrative Orders and Directives across in both paper and electronic format. The aide-memoire included in individual ATI case files forwarded to OPI's is being rewritten by the department's ATI Policy and Training Section to improve its usefulness as a supplementary guide to OPI's.

   The content of a manual for use by ATIP office staff is presently under design by the department's ATI Policy and Training Section. Agreement on the manual's content is scheduled for March 31, 2001. In the interim, procedural reliance is placed on the ATI administrative guidelines issued by the Treasury Board Secretariat.

   The ATI Office is developing a specific, in-depth training package for OPIs (a target completion date is not available). Currently, the office offers a very general package for all staff.

   The ATI Office also has goals in the Business Plan to monitor and refine the existing ATI awareness and introductory training and to develop a training program for new ATI staff (ATI staff package target date of May 31, 2001).

5. **The coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

   This recommendation is not being implemented.

6. **Allotted turnaround times should be tightened up, with some approval processes dropped or performed simultaneously. An information sheet, clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process, should be developed.**

   The access process continues to be improved. Public Affairs is not a sign-off part of the process. OPIs are informed of the time requirements for retrieving records, although an information sheet is not circulated as part of the process.

   The ATI Office is working with OPIs to help identify earlier in the process any need for an extension of time under paragraph 9 of the *Access to Information Act*.

7. **If an outstanding request is almost one year old, the ATI office should notify the requester about section 31, the one-year limitation on the right to complain.**

   The ATI Office will implement this recommendation in fiscal year 2000/01. (The requester is informed in the closing letter that there is up to one year to make a complaint to the Commissioner's Office, although this does not cover an outstanding request.)

8. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

   This is being considered as part of establishing performance indicators for all OPIs. The department still has to determine the management level to which the indicator will apply.

9. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

   The training objectives established for 2001/2002 are summarized under point 3.

   The ATI Coordinator believes that the formal course under development for OPI sectoral points-of-contact will be mandatory.

10. **The delegation order now in force (April 5, 1995) empowers the Access Coordinator, or in her absence the person holding the position of Staff Officer, DAIP 3-6 and the Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services), to exercise all of the powers and perform the duties and function of the Minister under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for decision-making under the Act lies. Moreover, the delegated decider must be directed to exercise the delegation in accordance with the Act.**

    The Delegation Order was revised on July 12, 2000. The Order delegates all powers and functions under the Act to the Director and Deputy Director of the ATI Office. The Assistant Deputy Minister, Finance and Corporate Services, may exercise the powers and functions in the absence of the Director or Deputy Director. In addition, Team Leaders have been delegated authority to sign extension notices, fee estimates, consultation letters and responses to access requests where no records are found.

11. **Once the new tracking system is in place, the Coordinator should make use of the reporting capacity. Statistical and timeline-monitoring reports can help identify problematic areas.**

    A copy of a weekly status report is generated for OPI (see response to # 3).

12. **Cyclical, newsworthy issues may cause significant surges in the number and complexity of requests received by ND's ATI office. ND's priorities during military situations are, understandably, "The Safety of CF personnel and the integrity of military operations." However, access to information requirements cannot be ignored or set aside at any time. Therefore, consideration should be given to setting up an additional ATIP team, which can be trained to deal with major issue surges. During periods of normal workflow, this team can deal with broad scope requests and/or assist with training.**

    Rather than organize a team for major issue surges, the ATI Office is organized by teams representing areas of expertise. Once the ATI recruitment and staffing process is completed the recommendation will be reviewed again. One option the department is considering is using consultants for short-term surges in access requests.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

Summary

The department has made steady progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*, although more effort is required to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 48.9 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998, to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 23.4 %.

For 2000/01, the department has an objective of completing 70% of access requests within the timelines of the Act. The view of the Office of the Information Commissioner is that the objective falls short of what is needed to comply with the time requirements of the Act. The actual performance of the department from April 1, 2000, to November 30, 2000 was an 19.7 % request to deemed-refusal ratio resulting in a Grade of D denoting "below standard performance".

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the Act since the last update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

The Tables below show that the department is making some progress in the reduction of time taken to respond to requests that are answered beyond the statutory time limits of the Act where no extension is claimed under section 9. When an extension is claimed under section 9 of the Act, the department is not making progress.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	270	180
31-60 days	60	68
61-90 days	40	28
Over 91 days	18	30

Table: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	126	123
31-60 days	58	55
61-90 days	16	36
Over 91 days	10	27

While the ATI Office has set a target for the number of requests answered within the time requirements of the Act, there is still no overall plan that identifies the milestones, tasks, targets deliverables and responsibilities for achieving substantial compliance with the time requirements. There is no routine reporting on a frequent basis to senior management in the department or to OPIs. Without a planned approach to the problem of requests in a deemed-refusal situation, well intentioned but disparate measures may not contribute as significantly as an overall planned approach to a significant reduction in requests in a deemed-refusal situation.

There is a need to distribute information to OPIs and other parts of the organization on planned versus actual time taken at each stage of the access process. Without this type of information, it is difficult to identify potential problems with the Act's time requirements. The information will also allow the ATI Office to take a proactive approach to potential problems in meeting the Act's time requirements.

The nature of the requests in a deemed-refusal situation may also be shifting. Previously, requests in a deemed-refusal situation were in many cases focused on the foreign missions. The ATI Coordinator states that delays are more commonplace in all steps of processing,

including the ATI Office, simply because of the continuous increases in the number of requests.

Without an analysis of what the reasons were for the requests in a deemed-refusal situation, it is difficult to develop a remedial plan of action. In addition, the departmental planned processing times for stages of the access process are not in compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

There are a number of measures that could be taken to build on the work already underway by the department to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The measures are described below as a series of recommendations.

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To assist in determining the causes of the requests in a deemed-refusal situation in the department, an analysis should be made of the reasons that access requests were in a deemed-refusal situation during the period April 1, 2000, to November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures might be required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*. In addition, the department should establish planned times for the access process that comply in all cases with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000, to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

The department should issue an overall timing for the access process that complies with the time requirements of the Act.

2. ATI Improvement Plan

CIC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation # 2

CIC should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation and provide a copy of the plan to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

3. Senior Management Involvement

Until senior management of the department is actively engaged in the measures to identify and improve the factors that lead to requests in a deemed-refusal situation in the department, it will be difficult to come into substantial compliance with the Act's timelines. Senior management should understand the nature of the problem and be involved in monitoring the success of the plan to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

Recommendation # 3

Continued improvement in performance is unlikely without more upper management participation and leadership. The Deputy Minister must take a hands-on role by receiving weekly reports showing the number of requests in a deemed-refusal situation, where the delays are occurring and what remedial action is being taken or proposed. The Deputy Minister should directly oversee the ATI Improvement Plan under which CIC will come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

4. OPI Search and Approval Time

The time taken to retrieve records needs improvement if the department is to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The department should identify the OPIs with significant problems in meeting the time requirements and institute measures to assist those areas to comply with the time requirements.

OPIs must have information not only on time expectations for responding to access requests but also information on performance against those standards.

Recommendation # 4

Information be distributed to OPIs and other parts of the organization responsible for responding to access requests on planned versus actual performance beginning April 30, 2001.

5. Volume of Requests

The department has received a substantial increase in the number of access requests over the past three years. The department is commended on increasing the number of ATI staff to cope with the increases in volume. Because of the steady increase in the number of requests, the department should take a multi-year view of staffing and other resource needs to determine how to resolve the deemed-refusal situation from the perspective of the operation of the ATI Office.

Recommendation # 5

CIC continue to devote the resources and effort necessary to increase its efforts to meet the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements by March 31, 2002.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. **CIC should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

   The department has submitted a Treasury Board Submission under the Program Integrity Initiative for increased ATI staffing and information technology products. The ATI Office also secured 10 additional FTEs for 2000/01.

2. **An overall plan should be developed to come into substantial compliance, by March 31, 2001, with the time requirements of the Act including milestones, targets, tasks, deliverables and responsibilities.**

   While the ATI Office has set a target, there is still no overall plan that identifies the milestones, tasks, targets deliverables and responsibilities for achieving substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The target for 2000/01 is 30% deemed-refusal ratio while the target for 2001/02 will be set in the context of the 2001/02 operational planning and budget process.

3. **CIC should distribute information to OPIs and other parts of the organization on time taken at each stage of the access process and how this accords with benchmark turnaround times.**

   There is still no routine reporting to the OPIs and other parts of the organization on actual versus planned performance in meeting the time requirements of the Act.

   The ATI Office does provide a semi-annual report to the Departmental Executive Committee on the overall ATI program including what actions are being taken to come into compliance with the Act's time requirements.

   Overall performance on compliance is routinely reported each month to the ADM and discussed between the DG and the ADM, Corporate Services. The ATI Office also produces monthly reports that provide senior management with information on compliance rates, volumes of incoming, active and finalized requests, as well as an update of the number of complaints filed by requesters with the Information Commissioner.

CIC concludes that this recommendation is meritorious but cannot be conducted routinely at this time. To implement routine reporting would require that FTEs be reassigned from file processing with a resulting impact on compliance rates.

4. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

The department does not have a mandatory training program for managers. ATI training sessions are delivered in the context of some managerial training (e.g. International Region Program Managers) whenever requested. An ATI training plan for the department is under development with a first draft completed.

5. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

This recommendation was considered by CIC but not pursued.

6. **Continued improvement in performance is unlikely without more upper management participation and leadership. The Deputy Minister must take a hands-on role by receiving weekly reports showing the number of requests in a deemed refusal situation, where the delays are occurring and what remedial action is being taken or proposed. The Deputy Minister should directly oversee a plan under which CIC will come into substantial compliance with the deadlines.**

This recommendation was considered by the department but was not pursued. There is no overall plan for the Deputy Minister to monitor detailed compliance reports and weekly reports are not produced. However, monthly reports are provided to and discussed with the ADM, Corporate Services. It is now current practice for the Director to become involved in second and third follow-ups for records. The Director General's involvement is required very rarely.

7. **Procedures for OPIs and obtaining information from missions abroad should be examined. If feasible, areas that receive large numbers of access requests should be trained to identify records that would justify a valid extension. An e-mail or fax, even subject to unstable technology, can be faster than the diplomatic mail service. This early contact can trigger the ATI office to send the appropriate notice on time.**

A report has not been completed on the diplomatic bag process and alternatives. The department is taking time extensions within the 30 days. Research has focused on the potential use of imaging technology at key overseas visa offices.

TRANSPORT CANADA

Summary

The department has made some positive progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

In early 2000, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the Report Card, the department received a red alert grade of F with a 30.6 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1999, to November 30, 1999.

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the Report Card was issued. The recommendations made in the Report Card are listed and information is provided on implementation status of each of the recommendations. In addition, further recommendations are provided in this report to assist the department in its efforts to comply with the time requirements of the Act.

The current statistics on deemed refusals show some positive trends when compared to the statistics in the Report Card. Although the department received a red alert grade of F again, the deemed-refusal ratio has decreased to 23.7 % from 30.6 % for this fiscal year compared to the same period in the previous year. The decrease in requests in a deemed-refusal situation took place despite an increased number of access requests. The number of requests received rose from 232 received from April 1, 1999, to November 30, 1999 to 317 for the same period in 2000/01.

The number of requests in a deemed-refusal situation carried over from the previous year was reduced from 31 of 86 requests on April 1, 1999, to 26 of 110 requests on April 1, 2000.

The length of time taken to complete requests in a deemed-refusal situation has decreased for requests where no time extension was taken but increased when an extension was taken pursuant to section 9 of the Act as illustrated on the following Tables.

Table: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	22	20
31-60 days	2	3
61-90 days	2	0
Over 91 days	1	0

Table: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	8	15
31-60 days	1	4
61-90 days	4	4
Over 91 days	1	4

The time taken to respond to access requests varies among the OPIs for records retrieval and for sign-off. The following Table illustrates the variances. The Table identifies the Groups and others involved in retrieving records and making decisions on access requests.

Table: OPI Cumulative April to 31 October 2000 ATIP Performance Report

	Total Retrievals	Retrievals on time	Total Sign-offs	Sign-offs on-time
Atlantic	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairie &Northern	23	22	21	21
Pacific	40	30	26	17
Corporate Services	29	20	27	23
Safety & Security	133	83	60	37
Policy	50	32	37	18
Programs & Divestiture	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	**472**	**346 (73%)**	**325**	**225 (69%)**

There are a number of measures that could be taken to build on the work already underway by the department to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The measures are described below as a series of recommendations.

Recommendations for 2001

1. Senior Management Accountability

The department has chosen to make the Assistant Deputy Ministers responsible for decisions on exemptions under the Act through the delegated authority of the Minister. The ATI Coordinator has delegated authority for certain administrative matters. The responsibility of those involved in the access process includes meeting the time requirements of the Act as they pertain to their areas. There is reporting to the Deputy Minister and Assistant Deputy Ministers by the ATI Office on planned versus actual performance in meeting the time standards. There appears to be a lack of accountability attached to the responsibility for meeting the standards. Until performance contracts between the Deputy and senior staff and the ATI Coordinator specifically cite meeting the time requirements of the Act along with a specific objective or target, accountability is not established.

Recommendation # 1

The department should include specific targets for meeting the time requirements of the Act in the performance contracts of senior managers and other staff involved in the access process.

2. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to continued progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons that access requests were in a deemed-refusal situation during the period April 1, 2000, to November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what further measures might be required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 2

The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000, to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

3. ATI Improvement Plan

TC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation # 3

TC should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation and provide a copy of the plan to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

4 OPI Search and Approval Time

The time taken to retrieve records still needs improvement if the department is to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The department should identify the OPIs with significant problems in meeting the time requirements and institute measures to assist those areas to comply with the time requirements. In addition, the department should determine what value is added by having the Communications function part of the approval process. Other departments fulfill communications requirements as a parallel process rather than as a part of the approval process.

Recommendation # 4

TC should identify measures to improve the performance of OPIs that persistently do not meet planned turnaround times. TC should examine the need to have the Communications function part of the approval process.

5. Improving Performance

The department should continue to devote the resources and effort necessary to build on its performance in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Recommendation # 5

As part of the ATI Improvement Plan, TC should establish March 31, 2002, as the target to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the 1999 recommendations is described below.

1. **The ATI Coordinator is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout TC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister.**

   The ATI Coordinator has placed significant effort in raising the profile of the Act across the department. This was accomplished through an awareness campaign focused on departmental managers, the promotion of ATI modules on Transport Canada courses and the distribution of performance statistics to ATI co-deliverers. The ATI Coordinator believes that the Deputy Minister provided strong support to her office. The Deputy Minister receives monthly ATI performance statistics and reviews ATI issues with her senior management group.

2. **It is unusual for Deputy Ministers to reserve to themselves the authority to answer access requests – especially in one-third or more of cases. This aspect of the delegation order and practice should be reviewed.**

   The Delegation Order was reviewed in late spring 2000 and the Minister signed an Order in October 2000. The new Order provides all Assistant Deputy Ministers with the authority to exempt information and therefore results in the elimination of a sign-off step in the ATI process.

3. **The ATI Coordinator and the Deputy Minister should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

   The ATI Coordinator stated that the Minister signed a new Delegation Order in October 2000, which specifically states who will exercise his delegated powers under the *Access to Information Act*. The delegation to the Assistant Deputy Ministers reflects senior

management's accountability in the application of the legislation. The Minister has not directed that delegated power be exercised when the senior management approval process is not completed within the Act's time requirements.

4. **Allotted turnaround times should be revised, with some approval processes dropped or performed simultaneously. An information sheet, clearly showing the expected turnaround times for each stage in the access process, should be incorporated into the process. This might help those not familiar with the request process to understand the tight timelines.**

   The access process including the planned versus actual turnaround time for each step in the process is reviewed regularly by the ATI Office. Monthly statistics are provided to each Assistant Deputy Minister and Regional Director General as well as the Deputy Minister. Many changes were implemented this fiscal year. For example, a significant reduction of what is required from Program Officials at the time of retrieval has been implemented (no document list or page numbering). As well, following changes to the Delegation Order, the number of sign-offs was reduced.

   Participants to the ATI process are informed of their responsibilities, deadlines and certain key aspects for processing the access request by a notice to OPIs included with the Retrieval Notice. Due dates as well as the name and telephone number of the ATI Advisor that can respond to questions are clearly marked on both the retrieval form and sign-off form.

   Many of the above measures were planned in the Spring but implemented in the Fall so the effect on reducing requests in a deemed-refusal situation is not evident.

5. **If an extended date will not be met, the ATI office should routinely contact the requester to indicate it will be late, to provide an expected response date and of the right to complain to the Information Commissioner. This will not impact the deemed-refusal status once the extension date is missed; however, it will alleviate some of the requester's frustration and perhaps avert a complaint.**

   The ATIP Office ensures that extensions are applied within the timeframes. If an extended date will not be met, the requester is advised of this and of the expected response date.

6. **If an outstanding request is almost one year old, the ATI office should notify the requester about section 31, the one-year limitation on the right to complain.**

   The ATI office had no such files this fiscal year. However, requesters would be contacted for a number of matters including this issue when a file comes close to the one-year deadline. The department also provides interim disclosure responses when possible.

7. **Performance contracts with operational managers should contain consequences for poor performance in processing access requests.**

   Rather than having performance contracts with operational managers, the department chose to place responsibility for the application of the Act directly with the Assistant Deputy Ministers. The ATI Coordinator states that Groups or Regions not exercising diligence in meeting retrieval and sign-off deadlines are required to provide justification to the Deputy.

8. **TC should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.**

   The ATI Coordinator states that seeking solutions to the time delay problem is ongoing and TC will continue to address this issue. Monthly performance reports are issued to senior management and an increase in the use of these reports is being considered, associated with training for poor performers. In addition, resources for the ATIP Office have been re-examined and increased for a third year in a row. The latest addition/approval for an additional clerk, an additional advisor and an assistant coordinator are expected to have a significant impact on the ability to achieve substantial compliance.

9. **TC should come into substantial compliance with the Act's deadlines no later than March 31, 2001.**

   The ATI Coordinator states that Transport Canada's senior management has indicated strong commitment to the department's compliance with the legislated deadlines. The department is endeavoring to be in compliance, as early as feasible, by allotting additional resources to the ATI Office and by emphasizing the importance of the Act to every employee, from the support level to the management level. Management is given periodic briefings on the requirements of the legislation and made aware of any changes. The ATI process has been streamlined and the levels in the delegation instrument have been reduced in an effort to bring the department to an acceptable level of compliance.

10. **The ATI Office should provide routine reporting that allows an assessment of whether OPIs and other parts of the department accountable for meeting time requirements for processing access requests are meeting their obligations. The reporting should include the ATI Office.**

    The ATI Office has been providing such data for approximately a year. Since June 2000, and at the Deputy's request, this data is included in the department's Major Activities Status Report that receives wide distribution within TC management and is examined by the Deputy's management group.

11. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis once the current 1999/2000 training program is completed.**

    Yearly and/or quarterly ATI training is provided to new departmental employees during the New Employee Orientation Course, to managers during the department's management courses and on certain specialized courses relating to program functions such as the System Safety Specialist. In addition to this regular training, the ATI Office provides custom training to departmental program areas on demand.

FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

Summary

The department has not made progress in reducing the number of requests that are answered beyond the time requirements of the *Access to Information Act*.

In 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of F with a 34.9 % request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1, 1998, to November 30, 1998.

In December 1999, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that from April 1, 1999, to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 27.6 %. For the comparable period in 2000/01, the deemed-refusal ratio moved up to 29.3 % or a red alert grade of F.

In December 1999, as part of the review of the recommendations contained in the Report Card the Director, ATI stated that:

> "the department has focused on ensuring that systemic and attitudinal changes were made to ensure that all staff contributed to the obligations required by the Act. This has been fully supported and directed by the Deputies and Executive Committee. Compliance with the Act has been identified by the ADM as the #1 priority of the 2000/01 Public Diplomacy Business Plan. In spite of a more than 40% increase in requests over last year, the processing improvements and significant streamlining introduced this year have ensured that the 'deemed refusal' rate has not had a corresponding increase."

The progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation has stagnated. In addition to the number of new requests received after April 1, 2000, there was a backlog of requests in a deemed-refusal situation carried over from the previous year. At the start of 2000/01, 154 requests were carried over from 1999/00, with 42 in a deemed-refusal situation. The backlog of requests represents a serious impediment to operating within the Act's time requirements.

This report reviews the progress of the department to come into compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the last update in December 1999. This report also reviews the status of recommendations made in the December 1999 review.

In the previous report, information was provided on the time to respond to access requests answered beyond the time requirements of the Act. The information from 1999/00 is compared to the information on access requests in a deemed-refusal situation for this reporting period in the Tables below. In making the comparison, one must also consider the number of requests received in the reporting period. In 1999, as of November 30th, 359 new requests were received. This year, for the corresponding reporting period, 256 new requests were received. Although the number of requests decreased from the corresponding previous reporting period, the number of pages reviewed increased.

Table A: Time to Respond to Non-extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where no extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	54	22
31-60 days	4	7
61-90 days	3	6
Over 91 days	1	1

Table B: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Time taken after the statutory time limit to respond where an extension was taken	April 1999-Nov. 1999	April 2000-Nov. 2000
1-30 days	4	15
31-60 days	2	6
61-90 days	0	1
Over 91 days	0	1

Table C: Pages Processed

Year	Pages Reviewed	Pages Released
1998/99	58,563	38,965
1999/00	35,987	24,090
April 1 – Nov. 30, 2000 *	* 71,729	38,068

* In addition, 220,000 pages related to a request were reviewed and 144,957 pages electronically severed in a parallel unit to process requests related to softwood lumber.

Overall, the Tables show mixed results. Where no extension was claimed, the time taken to respond beyond 30 days has increased. At the same time, the number of requests in a deemed-refusal situation has decreased somewhat. Where an extension was taken under section 9 of the Act, the number of requests and time taken to respond have both increased.

There are a number of measures that could be taken by the department to come into substantial compliance with the time requirements of the Act. The measures are described below as a series of recommendations.

Recommendations for 2001

1. Deemed-Refusal Situation Analysis

To take a proactive approach to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation, an analysis should be made of the reasons for the deemed refusals from April 1, 2000, to November 30, 2000. The analysis can be used to pinpoint what specific measures might be required to bring the department into substantial compliance with the timelines in the *Access to Information Act*.

Recommendation # 1

The department should conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation for the period April 1, 2000, to November 30, 2000, and then develop a plan to reduce the future number of requests in a deemed-refusal situation.

2. ATI Improvement Plan

DFAIT should approach the time delay problem by establishing an overall plan to manage the tasks necessary to come into substantial compliance with the Act's deadlines. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation # 2

DFAIT should develop an ATI Improvement Plan by March 1, 2001, specifically directed at the reduction of requests in a deemed-refusal situation with a copy of the plan provided to the Office of the Information Commissioner. The plan should identify the sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve substantial compliance.

3. Improving Performance

The department should continue to devote the resources and effort necessary to meeting the time requirements of the *Access to Information Act* to come into substantial compliance with the time requirements of the Act by March 31, 2002.

Recommendation # 3

As part of the ATI Improvement Plan, DFAIT should establish March 31, 2002, as the target to come into substantial compliance with the time requirements of the Act.

4. Routine Reporting

The ATIP Flow System is capable of generating performance reports. The performance reports compare planned versus actual time taken to complete each stage in the access process.

OPIs, senior management, the ATI Office and others involved in the access process require information on how they are fulfilling their part of the process. Senior management in particular needs routine reporting on the overall process to gauge the success of measures taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

Recommendation # 4

Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATI Office with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

5. Delegation Order

The Delegation Order has not been changed in response to the recommendations of the Office of the Information Commissioner. Although the ATI Coordinator has delegated authority to respond to access requests, a "consultation" may take place with various OPIs in the department. Until the consultations are "appropriately concluded", the ATI Coordinator does not sign-off on the request response. While consultation with OPIs is necessary in the access process, that consultation is required within the statutory time requirements of the Act. A delegated authority exercised only after consultations are "appropriately concluded" has the effect of an additional sign-off. The delegated authority should be communicated in a way that makes it clear who is responsible and accountable for decisions under the Act.

Recommendation # 5

The Delegation Order should clearly indicate to staff that the ATI Coordinator is responsible for decision-making under the Act.

Status of 1999 Recommendations

In the December 1999 report on the status of recommendations in the 1999 Report Card, further recommendations were made on measures to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. The status of the December 1999 recommendations is described below.

1. **DFAIT should continue to devote the resources and effort necessary to meet the time requirements of the *Access to Information Act*.**

   Through the 1999-2000 Business Plan, the Access to Information Division was identified as the top priority for the Public Diplomacy Branch and, as a result, was allocated additional FTE for the unit and $150,000 to create a departmental fund for assistance to other divisions tasked with large access requests. During the 1999/00 FY, the department received a 45% increase in volume of requests and a significant increase in consultations from other departments. The 2000-01 Business Plan has requested additional incremental resources for the unit again to respond to the volume of work.

2. **DFAIT should develop and implement an overall plan with milestones, targets, tasks, deliverables and responsibilities to come into substantial compliance with response deadlines by December 30, 2000.**

   A plan as described above has not been developed although there is as overall business plan for the ATI Office.

   The ATI Coordinator's view is that implementation of this recommendation is difficult. The nature of the mandate of the department requires response to international developments, crises and events that cannot be predicted or anticipated through planning. Targets and tasks are clearly indicated to divisions tasked with responsibilities, however, such dates cannot always be met when all divisional staff have been dedicated to respond to an unplanned event or international development. The departmental access fund was created to allow some assistance to such situations. However, experienced staff with knowledge of the subject matter may still be unavailable for consultation for periods of time.

   However, a process to ensure more immediate identification of time delays is now in place and with introduction of the new web-based information site (as indicated in response #3), performance monitoring will be implemented.

3. **The department should provide reporting that allows an assessment of whether those accountable for tasks in the access to information process are meeting the time requirements allocated to the task.**

Weekly progress reports are currently circulated to all senior management in paper format. However the ATI office does not provide reporting to OPIs on planned, versus actual performance for processing access requests.

DFAIT is in the process of development of a web-based information management system that will provide management with "live" data related to processing of access requests which will highlight pressure points and time lapses for better management follow-up. This will be a pilot in government and has been developed in consultation with other departments for possible expanded use. The prototype has been delayed by technical problems but will be in place before fiscal year end.

4. **The Coordinator should be directed by the Minister, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the senior approval process has been completed.**

   The ATI Coordinator has full delegated authority from the Minister to respond to requests. However, in her view, the complex and sensitive nature of some requests requires careful consultation with other parts of the department more familiar with the subject matter in order to ensure that information is appropriately protected from disclosure. The impact of error that could flow from a breach of confidentiality with a foreign governments or the release of information that could negatively impact on negotiations of the Government of Canada is significant. Unless such consultation has been appropriately concluded, a decision to release or protect information cannot be fully informed. The ATI Coordinator currently has full authority to release information as soon as such consultation is finalized.

5. **Performance contracts with operational managers should require compliance with internal and legislated response deadlines.**

   No action was taken on this recommendation.

6. **ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and for all managers on a refresher basis.**

   As part of the Canadian Foreign Service Institute training schedule, an ATI training module is part of the curriculum for all newly appointed Directors, newly recruited Foreign Service Officers and newly appointed Heads of Missions.

7. **The delegation order now in force (March 11, 1998) empowers the Deputy Minister of Foreign Affairs, the Deputy Minister of International Trade, the Director General, Executive Services Bureau and the Access Coordinator to exercise all of the powers of the Minister under the Act. It does not, however, make it clear who has the responsibility for decision-making under the Act. In practice, in all but the most straightforward cases, the responsibility seems to be a collective one. It should be made explicit where the responsibility for decision-making under the Act lies.**

The Order has not been changed. The Coordinator's view is that the full delegation of authority from the Minister of Foreign Affairs is currently to the ATI Coordinator. In practice, she states that the Coordinator has final sign-off for release of all requests. In some instances, the Coordinator consults with the Director General, who is a senior manager with extensive diplomatic experience abroad, to ensure appropriate application of the legislation. This process, and the nature of the delegation instrument, reflect the fact that DFAIT has two Ministers with broad mandates as well as two Deputy Ministers.

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001

« L'information est la composante qui alimente la reddition de comptes au gouvernement. »

Denis Desautels, ancien Vérificateur général du Canada dans Le point sur une décennie au service du Parlement, février 2001.

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190
accessca@magi.com
http://infoweb.magi.com/~access.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001
No. de cat. IP20-1/2001

ISBN 0-662-65843-4

"La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif."

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Juin 2001

L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.

Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

Juin 2001

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.

Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

RAPPORT ANNUEL 2000-2001

TABLE DE MATIÈRES

MANDAT 9

Chapitre I: RÉTABLIR LES FONDATIONS DE LA RESPONSABILITÉ 11
Valeurs/éthique 13
Gestion de l'information 15
Réforme de la Loi 16
- Les retards 19
- Le secret excessif 19
- Les irrégularités 21
- Pourquoi ces problèmes persistent-ils? 22
- Des solutions aux problèmes 22

Chapitre II: RAVIVER LA GESTION DE L'INFORMATION 25
- Occasions de changement 29
- Les dispositions législatives sur la tenue de dossiers: l'obligation de documenter 29
- Reddition des comptes et tenue de dossiers 34
- Le cadre de gestion de l'information 35
- Orientation en matière de documentation des interventions et des décisions gouvernementales 39
- Évaluation de la gestion de l'information et de ses répercussions 41
- Le personnel et les professions 44
- Gestion et coordination 46
- Le rôle du Parlement 47

Chapitre III: PLAN DIRECTEUR POUR LA RÉFORME 49
A. Réformes de grande envergure 49
- Réforme des documents confidentiels du Cabinet 49
- Colmater les brèches dans le champ d'application de la Loi 62
- La dérobade - Article 24 65
- Remède radical pour corriger les retards 68
- Reconnaître, encourager et protéger les coordonateurs 71

B. Mise au point de la Loi 74
- Les renseignements administratifs en tant que ressource nationale 74
- La création des documents; leur soin et leur sauvegarde 75

- La création de voies d'accès aux renseignements 75
- Les frais en tant qu'obstacle 76
- La forme en tant qu'obstacle 79
- Les exceptions en tant qu'obstacle 80
- Exceptions discrétionnaires et préjudice 81
- Primauté de l'intérêt public 83
- Article 14: Affaires fédéro-provinciales 83
- Article 15: Affaires internationales et Défense nationale 84
- Article 16: Application des lois 84
- Article 17: Sécurité des individus 85
- Article 18: Intérêts économiques du Canada 85
- Article 19: Renseignements personnels 85
- Article 20: Renseignements confidentiels sur des enterprises 86
- Article 21: Avis et recommandations 88
- Article 23: Secret professionnel des avocats 89
- Article 26: Information devant être publiée 90
- Protection des témoins 90
- Article 68 91

Chapitre IV: BILAN DE L'ANNÉE 93
Statistiques sur les plaintes 94
Retards – Fiches de rendement 99
- Plan de gestion 102
- Sensibilisation de la haute direction 102
- Consultants 102
- Manque de personnel 102
- Formation ciblée et sensibilisation 103
- Usage abusif des prorogations? 103
- La voie facile ou la voie ardue 104

Chapitre V: QUELQUES CAS EN BREF 107
INDEX DES AFFAIRES CITÉES DANS LE RAPPORT ANNUEL DE 2000/2001 121

Chapitre VI: LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DEVANT LES TRIBUNAUX 123

Chapitre VII: GESTION INTÉGRÉE 145

APPENDICE A FICHES DE RENDEMENT DÉTAILLÉ 147

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information* – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

CHAPITRE I
RÉTABLIR LES FONDATIONS DE LA RESPONSABILITÉ

En août 2000, le gouvernement a amorcé un autre examen interne de la *Loi sur l'accès à l'information*. Plusieurs examens internes ont été entrepris depuis l'examen prescrit par la loi de 1986 par un comité parlementaire, mais celui qui est actuellement en cours serait plus exhaustif et consultatif.

On a constitué un groupe de travail composé de 12 fonctionnaires, sous les auspices du ministre de la Justice et de la présidente du Conseil du Trésor. Toutefois, le groupe de travail n'a prévu aucune audience publique et il a décidé de ne pas axer le débat sur une série de modifications possibles. Un groupe consultatif composé de spécialistes autonomes, non gouvernementaux, devait être constitué pour aider le groupe de travail, mais il n'existait pas encore à la fin de l'exercice 2000-2001. Cependant, un comité interministériel dont quelque 17 sous-ministres adjoints sont membres tient des réunions régulières à des fins de conseil. Le groupe de travail doit présenter ses propositions d'ici l'automne de 2001.

Ce processus de réforme est intéressant parce qu'il se faisait attendre depuis longtemps. Parallèlement, il faut faire preuve de vigilance. Le groupe de travail présentera-t-il des propositions dans l'intérêt des Canadiens qui utilisent la loi plutôt que dans celui des bureaucrates qui l'appliquent? Cette mise en garde ne sous-entend pas que le gouvernement ait entrepris cette réforme de mauvaise foi ou avec des arrière-pensées. Il s'agit simplement de prendre conscience que, pour l'instant, l'examen est principalement envisagé sous une perspective interne.

La toile de fond de cette réforme, c'est la réalité qu'aucun gouvernement – ni au Canada ni ailleurs dans le monde – ne peut vivre à l'aise avec un droit légal d'accès aux documents détenus par l'État. Dans l'Opposition, les politiciens ont tendance à devenir d'ardents défenseurs des lois d'accès et des commissaires à l'information. La loi leur confère des droits exécutoires, après tout.

Une fois les politiciens au pouvoir, toutefois, la loi les oblige à faire des recherches approfondies, à réduire au minimum le secret et à produire les documents dans un court délai. Les obligations limitent de manière draconienne les options dont le gouvernement dispose de « gérer le message ». Par conséquent, la tentation est grande pour tout gouvernement élu de vaquer à son propre programme visant à être relevé de ce qu'il considère comme des obligations « onéreuses » et d'emprunter à cette fin la voie déguisée de la réforme.

Notre *Loi sur l'accès à l'information* est trop importante, ses principes trop bien conçus, pour que nous puissions tolérer une série de réformes qui prendraient la forme du loup dans la peau de l'agneau. Voici les éléments de ces réformes qui mineraient fortement nos droits d'accès :

1. de nouveaux motifs de secret, comme une exemption des documents portant sur des questions d'unité nationale;

2. moins de documents visés par la Loi, comme les documents détenus aux cabinets de ministres ou au cabinet du Premier ministre;

3. un élargissement du secret entourant le Cabinet, en supprimant la fenêtre actuelle sur le processus qui permet l'accès aux explications de base, à l'analyse des problèmes et aux options de politique une fois que les décisions du Cabinet auxquelles elles ont trait ont été rendues publiques (ou quatre ans plus tard, si les décisions n'ont pas été rendues publiques);

4. un nouveau droit conféré au gouvernement, qui lui permettrait de refuser de répondre à toute demande d'accès qu'il juge abusive;

5. une limite au nombre de demandes d'une personne, dans un délai prescrit;

6. une augmentation des droits de demande (5 $ à l'heure actuelle);

7. la suppression des cinq heures de temps de recherche;

8. l'introduction de droits pour la consultation de documents;

9. une hausse des droits facturables pour la recherche et la préparation;

10. un régime de droits fondé sur le nombre de pages communiquées;

11. un accroissement du délai de réponse (30 jours à l'heure actuelle);

12. un élargissement des motifs pour lesquels des prorogations du délai de réponse peuvent être demandées;

13. une obligation pour les demandeurs insatisfaits de recourir à un processus d'examen ministériel avant de pouvoir présenter une plainte au Commissaire à l'information;

14. l'introduction de droits pour la présentation d'une plainte au Commissaire;

15. une réduction des pouvoirs d'enquête du Commissaire, comme la suppression de ses pouvoirs de cour supérieure d'archives d'obliger la comparution de témoins et la production de documents, de recevoir des dépositions sous serment et de condamner pour outrage;

16. le droit du gouvernement d'invoquer devant la Cour fédérale de nouvelles exceptions sur lesquelles le Commissaire n'a pas enquêté.

17. Si une série de propositions de ce genre était présentée, il vaudrait alors mieux, et de loin, ne procéder à aucune réforme.

Afin d'amorcer et d'élargir le débat, le Commissaire à l'information présente le rapport annuel de cette année au groupe de travail, en même temps qu'au Parlement et au public, à titre de mémoire concernant les réformes du régime d'accès à l'information au Canada. La réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* n'est qu'une partie de la solution. La réforme de la théorie du rôle de la fonction publique dans la régie et de la place que la transparence doit occuper dans l'exécution de ce rôle se veut plus importante à maints égards. Les initiatives relatives aux valeurs et à l'éthique sont au cœur même de ce projet. Deuxièmement, nous avons désespérément besoin de ressusciter la

F3

moribonde structure de gestion de l'information du gouvernement du Canada.

Dans ces deux secteurs – la culture et la gestion de l'information dans la fonction publique –, le bureau du vérificateur général du Canada et le Commissariat à l'information du Canada lancent les mêmes cris d'alarme. Les deux ont conclu que le changement culturel vers une fonction publique davantage axée sur les valeurs et l'éthique est resté glacialement lent. Les gestionnaires continuent d'invoquer le secret et de résister à un examen externe.

VALEURS/ÉTHIQUE

Dans son rapport final à la Chambre des communes intitulé : **Le point sur une décennie au service du Parlement**, le vérificateur général du Canada, Denis Desautels, a déclaré :

> « Je pense que le maintien et la promotion de valeurs saines et de l'éthique sont un aspect essentiel d'une bonne régie, et qu'ils sont en définitive nécessaires pour que le public garde confiance dans les institutions démocratiques. Nous ne sous-estimons pas la difficulté de gérer avec succès des initiatives en matière de valeurs et d'éthique. Créer des structures, obtenir l'engagement actif des leaders politiques et des hauts fonctionnaires, et surmonter le scepticisme des fonctionnaires, tout cela posera des défis énormes. Cependant, les Canadiens ne méritent rien de moins que les normes les plus élevées de conduite dans l'administration fédérale. » (p. 28)

M. Desautels a mis le doigt sur une des principales raisons pour lesquelles l'engagement à l'égard de l'éthique et des valeurs dans la fonction publique est resté symbolique. C'est parce que les fonctionnaires canadiens s'accrochent à une notion dépassée de « responsabilité ministérielle » pour définir leurs rapports avec les ministres, les parlementaires et le public. Réduite à sa plus simple expression, cette notion dépassée comporte trois éléments : 1) le fonctionnaire a pour tâche de placer son ministre sous l'angle le plus favorable possible; 2) le fonctionnaire ne doit s'attribuer ni le blâme ni la gloire pour les résultats; 3) le fonctionnaire ne doit exercer aucun jugement indépendant dans l'établissement des mesures qui servent l'intérêt public.

Ce système de croyances encourage les fonctionnaires à taire les mauvaises nouvelles jusqu'à ce que les problèmes aient été réglés ou qu'une stratégie visant à réduire au minimum les incidences sur le ministre ou le gouvernement ait été élaborée. Le simple fait que cette démarche échoue plus souvent qu'elle ne réussisse n'est pas parvenu à tiédir la foi en elle. Le fonctionnaire qui reconnaît les avantages, sur le plan de la régie, de la candeur auprès des parlementaires et du public est rapidement muselé par des mesures disciplinaires.

M. Desautels décrit ainsi cet état de choses :

> « D'autres pays améliorent rapidement leur reddition de comptes, et le Canada risque de se laisser devancer.

Une partie du problème est attribuable à la nature de la politique au Canada. On est peu enclin à divulguer au Parlement et au public la façon dont les programmes gouvernementaux fonctionnent, car si les choses vont mal, cela revient à donner des munitions aux adversaires. Et même lorsqu'un ministre n'est pas personnellement touché par un problème, les hauts fonctionnaires tiennent compte de cette possibilité. Les rédacteurs des rapports sur le rendement du gouvernement semblent s'efforcer d'en dire le moins possible pour ne pas exposer leur ministère à la critique. » (p. 100)

Le groupe de travail a une occasion en or d'établir un plan de démantèlement de la « culture du secret » qui prévaut. La vérité, c'est que la persistance de cette culture ne favorise pas la saine régie. **La notion prévalente de responsabilité ministérielle doit absolument être redéfinie. Il faut établir nettement la distinction entre le secteur de responsabilité du ministre et celui des fonctionnaires supérieurs.**

Pour permettre aux fonctionnaires de se dégager d'une culture qui les encourage à être des doreurs d'image dans leurs rapports avec le public, de fortes mesures de protection s'imposeront. **À cette fin, le groupe de travail devrait appuyer des mesures de protection juridiques – comme des lois dénonciatrices – pour les fonctionnaires qui remplissent leur obligation de voir à ce que les cas de mauvaise administration ou d'écart de conduite soient dénoncés et corrigés.**

Un ancien Commissaire à l'information, John W. Grace, a incité le gouvernement à plusieurs reprises à abandonner la « loyauté » comme valeur respectée des fonctionnaires et à la remplacer par « l'obéissance à la loi ». Pour les fonctionnaires, la loyauté sous-entend la loyauté au ministre et au gouvernement de l'heure. Interprétée ainsi, la valeur de la loyauté pourrait étouffer la candeur publique et l'obéissance à la loi. Voici ce que déclarait M. Grace :

> « La seconde raison pour laquelle les démarches visant à favoriser l'éthique dans la Fonction publique, aussi bien fondées soient-elles, peuvent échouer tient à l'utilisation abusive, voire au détournement, de cette notion honorable qu'est la « loyauté ». Dans un article paru récemment dans **The New Yorker**, Henry Louis Bates Jr. a écrit au sujet de la loyauté : (traduction) « Le contexte naturel de la loyauté est une société reposant sur l'interdépendance : les lords et leurs vassaux, les suzerains et leurs sujets. » Pour dire les choses comme elles sont, la loyauté est souvent interprétée comme un code signifiant « qui se ressemble s'assemble ». On peut aussi, à des fins intéressées, en détourner le sens de manière à en faire une exhortation, pour les fonctionnaires, à ne pas faire montre de courage : à ne pas critiquer ou dénoncer, à ne pas signaler les méfaits par crainte d'être considéré comme déloyal, ce qui représenterait un manquement impardonnable à l'organisation. » (Rapport annuel 1997-1998 du Commissaire à l'information, p. 7)

GESTION DE L'INFORMATION

Une solution au problème de la culture du secret ne solidifierait pas en soi les fondations effritées de la responsabilisation au sein du gouvernement. Une décennie ou plus de négligence d'une saine gestion de l'information de base a rendu les ministères inaptes à créer, maintenir et utiliser efficacement une mémoire institutionnelle. On réinvente la roue, l'histoire se répète (pour le meilleur ou pour le pire), les ministres reçoivent des avis incomplets, les programmes sont plus facilement politisés, la capacité de vérifier les décisions est compromise, le dossier historique de notre époque s'érode, le droit d'accès à l'information est miné et la régie qui était le domaine du professionnel devient celui de l'amateur.

Sur ce point également, le vérificateur général sortant s'est montré éloquent dans son rapport final au Parlement. M. Desautels a déclaré :

> « Le problème de la non-divulgation des mauvaises nouvelles est exacerbé par la mauvaise qualité des dossiers tenus dans les ministères. On peut attribuer une partie du problème à une certaine paranoïa à l'égard des règles d'accès à l'information et à la réticence traditionnelle des fonctionnaires à conserver en dossier les instructions des ministres ou les discussions entourant les motifs des décisions.
>
> La disparition de la piste de vérification traditionnelle rend également la reddition de comptes plus difficile. Les efforts pour réduire les coûts administratifs indirects semblent avoir donné lieu à des compressions disproportionnées dans la gestion des dossiers. Mon collègue, le Commissaire à l'information, a attiré l'attention sur la réduction du nombre de préposés à l'information, de bibliothécaires, de commis aux dossiers et de secrétaires au classement, situation qui, estime-t-il, a contribué énormément à l'absence de discipline dans la gestion des dossiers. Cela nuit non seulement à la capacité du public d'avoir directement accès aux dossiers du gouvernement, mais aussi à la mémoire institutionnelle des ministères. La capacité de vérifier les décisions en souffre également.
>
> La piste de vérification est également endommagée par le recours aux technologies de l'information. Autrefois, la correspondance et les documents étaient sur papier et étaient physiquement classés dans le registre central des ministères. Aujourd'hui, les notes internes ont été remplacées par des courriels, qui ne sont pas classés au niveau central et qui s'évaporent lorsqu'il n'y a plus d'espace sur le serveur sur lequel ils sont stockés. La plupart des travailleurs du savoir tiennent de nombreux dossiers importants sur leur propre disque dur, auquel les gestionnaires des dossiers des ministères n'ont pas accès. Tout comme le Commissaire à l'information, je suis d'avis que ces pratiques détruisent peu à peu le fondement de la reddition de comptes au gouvernement fédéral. Je crains que sans l'utilisation de meilleures technologies, il ne devienne plus difficile de savoir comment et pourquoi d'importantes décisions sont prises. » (pp. 101-102)

Le chapitre suivant (pages 25 à 48) contient une série de recommandations détaillées destinées à favoriser le rétablissement de la fonction de gestion de l'information au sein du gouvernement. Aucun projet – même pas celui de trouver une solution à l'imminente crise du recrutement dans la fonction publique ou de mettre en œuvre le gouvernement électronique – ne saurait être plus prioritaire à l'échelle du gouvernement. Ce qui est en jeu, c'est le droit du public de connaître le processus de régie, de le contester, d'y participer, de l'influencer et, en dernière analyse, d'en exiger une reddition de comptes.

Fort heureusement, on reconnaît de plus en plus l'importance d'une saine gestion de l'information pour la réalisation des stratégies et objectifs d'affaires du gouvernement. Cette reconnaissance a été stimulée notamment par la publication d'un rapport conjoint du Conseil du Trésor et des Archives nationales intitulé « Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation ». Les organismes centraux, les ministères et les institutions planifient et lancent de nouvelles initiatives destinées à renforcer la gestion de l'information. De nombreux projets mettent l'accent sur les engagements que le gouvernement a pris relativement à la prestation électronique de l'information et des services de l'État. La nécessité de changement, toutefois, va beaucoup plus loin que ces priorités opérationnelles. Le prochain chapitre préconise des réorientations fondamentales de la culture, des politiques, des lois et des services d'information en vue d'améliorer la gestion de l'information au service d'une régie efficace et responsable. Les principaux changements sont les suivants :

1. une « obligation juridique de documenter » l'organisation, les fonctions, les politiques, les procédures et les transactions de l'institution et d'inclure de tels documents dans le système de classement des dossiers de l'institution – en particulier dans le cas des dossiers électroniques;

2. une « obligation juridique de préserver » les dossiers pour une période adéquate selon leur objet et leur contenu;

3. un cadre de responsabilisation légiféré régissant les exigences et les procédures en matière de tenue de dossiers essentiels et de présentation de rapports afférents;

4. une démarche de leadership coordonnée pour l'achèvement du projet de revitalisation, sous la surveillance d'un comité parlementaire.

5. Tous nos remerciements à M. Andrew Lipchak, dont l'expérience et la sagesse dans le domaine de la gestion de l'information ont inspiré le Chapitre II.

RÉFORME DE LA LOI

Le chapitre III (pages 49 à 91) du présent rapport expose une série de modifications destinées à moderniser et à renforcer le droit d'accès sans compromettre les motifs légitimes du secret. Le Chapitre puise largement dans les recommandations faites par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, en 1986, et dans celles faites par John Grace, ancien commissaire à l'information, en 1994.

Il importe d'aborder la réforme les yeux grands ouverts. Dans cette optique, il faut reconnaître que la *Loi sur l'accès à l'information* fonctionne remarquablement bien. Des centaines de milliers de documents sont communiqués chaque année. Pour chaque plainte que le Commissaire à l'information reçoit, au moins 10 autres personnes ont obtenu un bon service du gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Loi a besoin d'être modernisée et améliorée – pas d'être refondue. Les plus graves lacunes du droit d'accès ne viennent pas du libellé de la Loi, mais des actes de ceux et celles qui appliquent la Loi. La réforme doit mettre l'accent sur les secteurs où elle s'impose le plus.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, toutes les provinces et tous les territoires (sauf l'Î.-P.-É., dont la législature est actuellement saisie d'un projet de loi) ont adopté des lois, et nombre d'entre eux les ont déjà révisées et renforcées. À quelques exceptions près, la loi fédérale n'a pas changé depuis 18 ans.

Pourquoi la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale se révèle-t-elle un objectif si insaisissable? On n'a pas tenu compte des recommandations unanimes de réforme que le Comité permanent de la justice et le solliciteur général avaient formulées en 1986. Il en a été de même des recommandations de réforme que trois commissaires à l'information ont faites depuis 1986. Au moins une douzaine de projets de loi d'initiative parlementaire, proposant des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information*, sont morts au feuilleton sans appui du gouvernement, le plus récent et aussi le plus notoire étant celui de John Bryden dont le gouvernement a décidé de torpiller la série exhaustive de modifications. Un seul projet de loi d'initiative parlementaire modifiant la Loi a été adopté depuis 1983. Plusieurs projets de réforme ont été élaborés au sein du gouvernement, mais le Cabinet les a rejetés ou le Bureau du Conseil privé les a bloqués dès leur arrivée. Les gouvernements conservateurs comme les gouvernements libéraux ont reculé devant la tâche de soutenir le fier principe de transparence que les deux partis avaient défendu au départ en présentant la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les motifs des échecs du passé donnent des indices sur les pièges qui attendent l'examen actuel. Le secret au gouvernement est profondément enraciné – principalement aux échelons supérieurs de la bureaucratie. Le secret plonge les fonctionnaires dans un anonymat relatif au service de la « responsabilité ministérielle ». Le secret donne aussi aux gouvernements un meilleur contrôle sur la gestion de la communication de l'information au public. La loi sur l'accès – comportant pour quiconque est présent au Canada un droit positif d'accès à la plupart des documents détenus par le gouvernement, accompagné d'un délai de réponse – constitue une attaque frontale à ces deux vertus perçues du secret. C'est pourquoi tout incite les fonctionnaires à résister, voire à entraver, l'application de la loi.

Il est donc légitime de craindre qu'un projet de réforme, élaboré par des initiés de l'État sans l'avantage d'un examen parlementaire exhaustif public, tienne compte des préoccupations de la bureaucratie au détriment de celles du public.

Dans les milieux gouvernementaux, on croit généralement que des demandeurs frivoles et des demandeurs multiples ou commerciaux abusent du droit d'accès. Cette conviction est manifestement fausse.

La *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur le 1er juillet 1983. Près de 18 ans d'expérience avec la Loi ne se sont pas révélés sans surprise, la principale étant le fait que les Canadiens y ont peu recours. Avant l'adoption de la Loi, le gouvernement avait prévu que l' ensemble des institutions gouvernementales (quelque 150) visées par la Loi recevraient environ 50 000 demandes. De fait, il a fallu accumuler les demandes durant plus de 10 ans pour atteindre cette prévision. L'année dernière – 1999-2000 – a été celle au cours de laquelle on a reçu le plus grand nombre de demandes depuis l'adoption de la Loi – environ 19 000.

Ce qu'il faut retenir, c'est que le mythe populaire selon lequel le nombre de demandes d'accès est élevé au point de nuire à l'administration efficace du gouvernement est sans fondement.

Il y a aussi la plainte au sujet des utilisateurs soi-disant « multiples », ceux qui présentent de nombreuses demandes, souvent aux fins de revendre les renseignements (souvent avec une valeur ajoutée). De dire les fonctionnaires : « La Loi n'a sûrement pas pour objet de favoriser le lucre personnel! » Ici encore, on s'indigne à tort et à travers.

Dès le départ, on savait que des entrepreneurs auraient recours à la Loi pour obtenir des renseignements de l'État à des fins commerciales. Toutes les compétences fonctionnant en régime de liberté d'information ont connu cette expérience. Il n'est que logique, du point de vue financier, de permettre aux entrepreneurs de « prospecter » dans les biens de l'État pour y trouver de l'information revendable. Premièrement, les nouvelles entreprises de services d'information sont des contribuables, et le système fiscal est un percepteur de recettes plus efficace que ne pourrait l'être les régimes de droits même les plus élevés.

Deuxièmement, les demandeurs de renseignements donnent au gouvernement de précieux indices sur l'endroit où se cache son « trésor » d'information – et, s'il le souhaitait, le gouvernement pourrait entreprendre d'exploiter lui-même l'information. Par exemple, Revenu Canada, du temps où il existait, a décidé d'élaborer une version « à vendre » de ses décisions anticipées après qu'un demandeur d'accès eut obtenu l'information et lancé un service de rapports commerciaux concernant les données.

Une fois que Revenu Canada eut mis sur pied son propre service, toutes les demandes d'accès connexes cessèrent (mais, aussi, les recettes fiscales provenant du service privé – qui dut abandonner les affaires).

Si le gouvernement n'est pas prêt, disposé et apte à exploiter ses propres ressources en information, pourquoi alors ne pas laisser un entrepreneur le faire? Si une institution fédérale n'est pas assez astucieuse pour exploiter ses propres ressources en information, pourquoi alors

ne pas laisser d'autres le faire et se contenter d'en récolter les fruits par l'intermédiaire du système fiscal?

Après la première surprise, le peu d'utilisation, la seconde est que même après 18 ans d'efforts, plusieurs des principaux ministères sont incapables d'offrir un programme d'accès efficace aux citoyens. Pourquoi une telle incompétence de gestion apparente dans ce domaine?

Les problèmes du système qui persistent peuvent être groupés dans trois catégories :

1. les retards
2. le secret excessif
3. les irrégularités, notamment :
   - les mauvaises pratiques de manutention de documents
   - l'utilisation de droits/prorogations de délais comme obstacle à l'accès
   - les recherches inadéquates
   - l'ingérence politique

Les retards

La Loi assujettit les ministères à un régime de délai de réponse. Les ministères doivent répondre aux demandes d'accès dans les 30 jours suivant la date de réception, à moins d'une prorogation pour un ou plusieurs des motifs suivants :

1. l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;
2. les consultations nécessaires avec d'autres ministères, d'autres gouvernements ou des tiers du secteur privé pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai.

Dans ces cas-là, le ministère peut proroger le délai de réponse pour aussi longtemps qu'il le désire, sous réserve uniquement que cette période soit justifiée par les circonstances. Si le délai fixé est de plus de 60 jours suivant la date de réception, le Commissaire doit être avisé de la prorogation.

Pourtant, de nombreux ministères n'ont pu respecter de façon constante ce généreux régime de délai de réponse. On surveillera de près le groupe de travail pour voir s'il recommande des mesures, notamment des peines, pour mettre fin au honteux dossier de 18 ans de non-respect de l'obligation de répondre aux demandes d'accès en temps opportun.

Le secret excessif

Le deuxième secteur problème dans l'application de la Loi est celui du secret excessif.

Le statut de la *Loi sur l'accès à l'information* est quasi-constitutionnel. Le droit d'accès existe « nonobstant toute autre loi fédérale ». Le Parlement a exceptionnellement énoncé l'objet de la Loi dans un langage clair :

«2..(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du

public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

(2) La présente loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public. »

Malgré la forte exhortation législative à la transparence et les exceptions limitées au droit d'accès, la Loi est trop souvent appliquée comme une loi relative au secret. Beaucoup trop souvent, c'est le test suivant qui guide les fonctionnaires : « En cas de doute, gardons le secret. » Il s'agit d'un test que la Cour fédérale a expressément rejeté.

De même, on ne déploie que des efforts sporadiques pour rendre l'information du domaine public sur une base proactive, sans attendre des demandes d'accès. Même après 18 ans, aucun ministère, que nous sachions, ne procède à une analyse annuelle du contenu des demandes reçues et répondues, en vue de cerner l'information qui pourrait être rendue publique dans le cours normal des choses – peut-être sur un site Web.

Pourquoi vous plaindre du fardeau des demandes d'accès tant que tous les efforts dépendant de vous, à titre de fonctionnaires, n'auront pas été déployés pour communiquer l'information proactivement, informellement et automatiquement?

L'histoire de l'année au sujet du secret excessif a trait au refus du gouvernement de rendre publics, une fois que les décisions du Cabinet sont prises, les renseignements de base, l'analyse de problèmes et les options stratégiques présentées au Cabinet pour fins d'étude menant à ces décisions. Le premier ministre Pierre Trudeau avait demandé aux fonctionnaires de communiquer ces renseignements avant même que la Loi n'entre en vigueur. L'information n'a pas été rendue publique. Le premier ministre Joe Clark a réitéré cette politique; l'information n'a toujours pas été rendue publique. Le Parlement a enchâssé cette politique à titre d'exigence juridique à l'alinéa 69(3)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* et, pourtant, le BCP continue de résister. Cette année, la Cour fédérale a, à la demande du Commissaire à l'information, ordonné au gouvernement de mettre fin à ces 18 ans de secret injustifié qui, selon le juge Blanchard, [traduction] « pourrait être considéré comme une tentative de se soustraire à la volonté du Parlement » (voir à ce sujet les pages 123 à 125).

Voilà un autre point à l'égard duquel on surveillera de près les travaux du groupe de travail : quel traitement réservera-t-on aux documents confidentiels du Cabinet? Toutes les études donnent à entendre que l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet devrait devenir une exception susceptible de révision et que la définition devrait en être beaucoup plus restreinte. À l'heure actuelle, l'exclusion se prête aux abus.

En outre, dans le cas du secret excessif, le groupe de travail sera évalué selon qu'il recommande ou non une exception objective pour les documents concernant l'unité nationale et qu'il met fin ou non

à la « dérobade du secret » en abolissant l'article 24 de la Loi. Toutes les études jusqu'ici révèlent que, sauf pour ce qui est de l'article 69 (qui devrait devenir une exception) et de l'article 24 (qui devrait être aboli), la Loi a établi un équilibre remarquable entre la transparence et le secret.

Les irrégularités

Le troisième secteur de préoccupation dans l'application de la Loi a trait aux irrégularités relatives à la manutention de documents, aux recherches, à l'estimation des droits, à l'application de prorogations et à l'ingérence politique.

Ne perdons pas de temps avec le problème de l'altération et de la destruction de documents. Il était suffisamment grave pour inciter le Parlement à adopter à l'unanimité un projet de loi d'initiative parlementaire selon lequel le fait de se livrer à certaines pratiques de manutention de documents dans le but de dénier un droit d'accès constitue une infraction. Si jamais le groupe de travail s'avisait de toucher à cette nouvelle infraction, il soulèverait les hauts cris des députés de tous les partis ainsi que du public dont l'indignation soulevée par des cas de destruction avait poussé les députés à présenter et à appuyer la modification.

Le Commissariat fait actuellement enquête sur des plaintes contre un ministère qui aurait appliqué des prorogations d'une durée de trois ans pour répondre à de simples demandes d'accès à quelques documents. Nous constatons régulièrement des cas où les recherches ont été tout à fait inadéquates et peu professionnelles et où les demandeurs jugés « à problème » se butent à des estimations de droits gonflées (et à l'exigence de dépôts exorbitants). On s'attendra à ce que le groupe de travail propose des sanctions ou des désincitatifs pour ce genre de comportement.

Enfin, chaque fois qu'il se produit un changement de ministre et un remplacement de personnel exonéré, le cabinet du ministre bouleverse le processus – ralentissement, établissement du délai de communication, imposition d'exceptions malgré l'opposition des professionnels. On accorde trop souvent la préséance aux besoins de communications des ministres par rapport aux droits reconnus des demandeurs d'accès. Ce n'est pas simplement troublant, c'est illégal, et les sous-ministres ont l'obligation de voir à ce que leurs ministres comprennent et remplissent leurs obligations juridiques.

Pour avoir déjà été ministre d'État, le présent Commissaire sait que la bonté peut parfois perdre des ministres. Il y a, d'une part, l'enthousiasme bien intentionné du personnel exonéré qui voit uniquement la dimension politique des questions et qui ne comprend pas que même les ministres doivent obéir aux lois. D'autre part, il y a la déférence des sous-ministres qui n'aiment pas dire « NON » aux ministres. Il arrive trop souvent que des fonctionnaires s'abstiennent d' « exposer la vérité au pouvoir » dans l'espoir que le Commissaire à l'information joue le porteur de mauvaises nouvelles auprès du ministre.

Les demandes d'accès de journalistes et de députés de l'Opposition font l'objet d'un service plus lent, d'un examen plus approfondi et d'un traitement plus conservateur à cause d'une sensibilité

malavisée aux besoins du ministre et, au moment de rendre des comptes, qui porte le blâme et se couvre de honte? À cet égard également, on s'attendra à ce que le groupe de travail propose des solutions et montre la voie.

Pourquoi ces problèmes persistent-ils?

Pourquoi ces problèmes sont-ils si intransigeants? Leurs causes aideront à trouver le genre de solutions qui s'imposent. Ces causes n'ont rien de mystérieux; les problèmes ont été étudiés à n'en plus finir par le Commissaire à l'information, le Conseil du Trésor, Justice Canada, divers comités de SM et de SMA et un comité parlementaire. Voici les causes :

1. des ressources inadéquates;
2. l'absence de programmes d'éducation ciblés;
3. de mauvaises procédures et pratiques (y compris la mauvaise gestion de l'information);
4. la délégation inadéquate aux coordonnateurs de l'accès et la mauvaise classification de ceux-ci; et
5. la lenteur des ministres/sous-ministres et des cadres supérieurs à changer d'autorité la culture du secret.

Dans certains sens, cette liste est par ordre inverse d'importance, car le manque de leadership constitue un facteur dans tous ces problèmes. La pénurie de ressources qui a frappé de nombreux bureaux d'AIPRP au cours des huit dernières années est directement attribuable à l'hypothèse non fondée que l'AIPRP pouvait être traitée comme tout autre programme aux fins de compressions budgétaires. Ce fut un manque de leadership que de supposer qu'un ministère puisse se soustraire à une obligation juridique (c.-à-d., répondre en temps opportun) parce que le gouvernement avait imposé un programme de restriction. Il aurait fallu montrer plus de finesse!

Quels remèdes ces causes exigent-elles? Ceux qui sont susceptibles d'être les plus efficaces ne nécessitent pas de modifications législatives. Les voici :

Des solutions aux problèmes

Premièrement, les groupes d'AIPRP ministériels et les secteurs opérationnels compétents doivent disposer de ressources suffisantes pour répondre au volume prévu de demandes d'accès en fonction des tendances historiques. Il n'est pas nécessaire de les doter en prévision des périodes de pointe; il suffit à cette fin de pouvoir compter sur un plan de contingence, comme un bassin d'entrepreneurs, une entente avec le Conseil du Trésor en vue de faire appel à des spécialistes d'ailleurs et/ou un plan visant à faire approuver rapidement des postes supplémentaires. Le Conseil du Trésor a déjà avisé tous les ministères qu'il accueillera favorablement des demandes de nouvelles ressources destinées à faire en sorte de remplir les obligations en matière de délai de réponse.

Deuxièmement, tous les employés qui jouent un rôle dans le traitement des demandes d'accès doivent être mis au fait de leurs obligations sur une base obligatoire, régulière et ciblée. Autrement dit, le programme

d'éducation pour le personnel ministériel sera différent, à certains égards, de celui qui s'adresse aux gestionnaires ou aux cadres supérieurs dans les secteurs opérationnels – mais il faut des programmes d'éducation permanents dans chaque ministère.

Troisièmement, chaque ministère doit adopter un plan de traitement des demandes qui réduit au minimum le nombre de points de décision/approbation, établit des délais de prise de chaque mesure (c.-à-d., recherche, examen, approbation) et suit les progrès, assure le suivi et prévoit des conséquences en cas de non-conformité. Une saine gestion de l'information jouera un rôle essentiel dans une saine gestion de l'accès. Cette question fait l'objet du chapitre II.

Quatrièmement, il est crucial que les coordonnateurs de l'AIPRP soient des membres de confiance de la haute direction à qui on a complètement délégué la tâche de répondre aux demandes d'accès sans de multiples paliers d'approbation ou d'autorisation. Il arrive trop souvent que les coordonnateurs soient des préparateurs de dossiers sous-classifiés qui doivent s'en remettre à des cadres supérieurs pour prendre les vraies décisions. Pour ce qui est du processus d'approbation, les sous-ministres devraient suivre ce simple conseil : trouvez un coordonnateur de confiance et laissez-lui les coudées franches!

Enfin, la haute direction doit prendre conscience que l'attitude de ses membres à l'égard de l'accès se répand comme un feu de brousse dans tout le ministère. Si les employés sentent que la conformité n'est pas une priorité pour les dirigeants, on verra de plus en plus de retards, de droits gonflés, d'antagonisme envers les demandeurs, de recherches inadéquates, de plaintes et de visites d'enquêteurs. Lorsque les dirigeants décident de ne pas tenir de comptes rendus de réunions et qu'ils avisent les employés de ne rien consigner, lorsqu'ils perpétuent les mythes au sujet des demandeurs abusifs, lorsqu'ils tolèrent que les besoins du ministre aient préséance sur les droits légaux, lorsqu'ils ne favorisent pas une culture de transparence en général –, leurs employés comprennent parfaitement bien le message.

Souvent, des cadres supérieurs diront : « Je ne suis pas obligé d'aimer cette loi; je n'ai qu'à lui obéir! » – cette attitude récalcitrante est nocive pour les paliers inférieurs. Peu importe que la loi sur l'accès soit bien rédigée : elle ne sera une bonne loi que si les fonctionnaires la rendent efficace. Les tribunaux, le public, les députés, les médias, presque tous les groupes de la société croient fermement au droit d'accès; ils appuient un renforcement de la loi sur l'accès; ils sont convaincus que la transparence améliore notre régie et renforce notre démocratie. Les cadres supérieurs doivent prêter l'oreille à ce message et montrer de l'enthousiasme au sein de leurs ministères pour ce programme qui n'est pas prêt de disparaître.

CHAPITRE II
RAVIVER LA GESTION DE L'INFORMATION

Dans le présent chapitre, notre propos devient plus clinique, technique, voire bureaucratique. Il est pourtant au cœur du projet visant à renforcer la reddition de comptes dans l'administration fédérale. Mais qu'est-ce donc que cette « chose » appelée gestion de l'information?

Le terme **gestion de l'information** utilisé dans le présent chapitre renvoie aux politiques, aux normes, aux méthodes et aux techniques encadrant la production, la conservation et/ou le contrôle, l'utilisation et l'élimination de l'information nécessaire au soutien des activités* et de la reddition des comptes, ainsi qu'au droit d'accès du public. La gestion de l'information exige l'exécution d'une variété de tâches stratégiques et opérationnelles, notamment :

- la planification des besoins en information;
- la gestion du cycle de vie de l'information consignée sous forme électronique, imprimée ou sur tout autre média (soit le recensement, l'organisation, le stockage, la recherche et l'élimination);
- l'élaboration de stratégies de documentation pour assurer le niveau de tenue de dossiers nécessaire au respect des exigences opérationnelles et juridiques de même qu'aux besoins en matière de vérification et de reddition des comptes;
- l'élaboration de politiques et l'adoption de méthodes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels;
- la conception et la gestion de systèmes et d'architectures de traitement de l'information;
- la saisie, l'échange et l'utilisation des renseignements et des connaissances pour soutenir les processus décisionnels et les interventions de l'organisme;
- la conservation de l'information (archivage à long terme).

Le gouvernement constitue une vaste entreprise d'information. Dans la conduite de ses affaires, le gouvernement du Canada, ses organismes et ses institutions produisent, recueillent, conservent, utilisent et diffusent de l'information dans une vaste gamme de médias et de formes. Cette information appuie et étaye l'ensemble des processus décisionnels, des activités gouvernementales et des procédures judiciaires, ainsi que la mesure de leurs résultats et de leurs retombées. Elle constitue la preuve irréfutable des activités effectuées ainsi que des décisions et des engagements pris par le gouvernement, tout en témoignant des interactions que ce dernier a avec le public et d'autres entités.

* *Il est désormais de mise dans l'administration fédérale de parler d'«activités» ou de «secteurs d'activité» pour désigner les tâches qu'une institution doit remplir en vertu de son mandat. Même si ce terme atténue la nature complexe et unique de la fonction gouvernementale, le raccourci qu'il permet sera utilisé dans le présent chapitre.*

La « tenue de dossiers » sert d'assise à une administration publique efficiente, efficace et responsable. Les renseignements et les connaissances consignés et disponibles dans les documents gouvernementaux représentent un important investissement dans la propriété intellectuelle. En outre, le choix et l'archivage des documents ayant une portée à long terme assurent la pérennité de la mémoire institutionnelle et témoignent des aspirations, des réalisations et, bien sûr, des lacunes d'une nation. En bref, le gouvernement fédéral détient une obligation fiduciaire, soit celle de produire, de conserver et de protéger ses documents avec grand soin, envers les propriétaires ultimes de ces documents : les citoyens du Canada.

À une époque où Internet et les autres technologiques de communication confèrent un plus grand pouvoir aux particuliers et aux entreprises, les citoyens attendent davantage des pouvoirs publics. Ils sont mieux informés des affaires publiques, en général, et de leur droit à l'information, en particulier. Malgré tout, en cette ère de l'information, la capacité du gouvernement du Canada de gérer ses ressources en information et d'offrir un accès à celles-ci court un grave danger.

Le paysage de l'information s'est transformé...

Dans l'administration fédérale, le paysage de l'information a subi une transformation radicale, rendant ainsi encore plus difficile la tâche de gérer les données et les documents gouvernementaux ainsi que de permettre l'accès à ceux-ci. Certains de ces changements ont également touché les autres gouvernements et leurs organismes, entre autres :

- l'accroissement rapide du nombre de documents et la diversité des médias et des formes de consignation;
- l'émergence d'un éventail sans cesse croissant de systèmes informatiques d'information et de technologies de communication de plus en plus complexes;
- les fréquentes restructurations gouvernementales qui viennent brouiller l'attribution de la responsabilité en matière de production et de conservation des documents nécessaires;
- les compressions d'effectifs et autres mesures de réduction des coûts qui influent sur les priorités ministérielles et le temps que les employés peuvent consacrer à gérer leur information;
- le déclin des activités centralisées de gestion des documents au sein des ministères et le manque de connaissances et de compétences du personnel en matière de gestion de l'information.

Les technologies de l'information offrent de nouvelles possibilités et posent des défis particuliers...

Comme c'est le cas ailleurs dans le secteur public ainsi que dans le secteur privé, la montée en puissance des nouvelles technologies de l'information transforme radicalement le fonctionnement des organisations, qui se trouvent à la fois confrontées à d'énormes possibilités et à des défis sans précédent. Dans le cadre du virage vers

la création d'un environnement informatique, on ne cesse de produire, de saisir, de stocker et de diffuser de l'information sous forme électronique grâce aux réseaux locaux et étendus, à Internet et aux intranets, aux dépôts de données, aux kiosques électroniques et autres technologies. Celles-ci offrent d'importants avantages lorsqu'il s'agit d'assurer plus efficacement l'informatisation des procédés opérationnels, l'élimination des tâches inutiles, la diffusion de l'information, l'exécution des programmes et la prestation des services. Toutefois, la rapidité des changements technologiques et la complexité croissante des formats de documents et de données viennent compliquer la tâche de voir à ce que l'information soit disponible, accessible, véridique et protégée. Les problèmes que pose la conservation des données électroniques sous des formes utilisables pendant de longues périodes représentent une menace certaine pour la mémoire institutionnelle.

À mesure que les systèmes informatiques prolifèrent, on continue de se procurer, d'utiliser, de diffuser et de stocker des tonnes de documents papier au sein des bureaux et des dépôts d'archives du gouvernement. Dans bon nombre de cas et pour de nombreuses personnes à la recherche de renseignements, le papier demeure un moyen pratique et efficace de recevoir, d'échanger et de conserver l'information. Les prédictions d'un gouvernement sans papier ne se sont donc pas concrétisées.

La culture organisationnelle doit changer...

Aucun de ces défis ne peut être relevé sans que les représentants élus, les cadres supérieurs et les fonctionnaires n'accordent une grande importance à l'ouverture et à la transparence dans la conduite des affaires publiques. Cette importance doit être réitérée dans une loi, soutenue dans les hautes sphères politiques, communiquée en tant qu'attente fondamentale de la part de la fonction publique, constamment démontrée dans la pratique et récompensée comme il se doit. Voilà les éléments essentiels d'une culture qui valorise l'information et qui prend les mesures nécessaires pour assurer sa disponibilité, son accessibilité et sa qualité.

Dans une telle culture, la coopération et la collaboration constituent les façons habituelles de faire. Toutefois, dans une bureaucratie vaste et fragmentée, la nature humaine et la vive concurrence qui s'exerce pour obtenir l'attention et les ressources favorisent souvent une attitude de « ghetto » ou un « cloisonnement » lorsqu'il est question d'information, malgré les efforts que consentent les fonctionnaires pour travailler de concert. Selon cette mentalité, les documents et les données sont souvent perçus comme des biens personnels ou appartenant au ministère ou au service. Le désir d'échanger l'information pour atteindre les buts de l'ensemble de l'administration fédérale et répondre aux besoins du public entre en conflit avec la tendance d'amasser l'information dans la poursuite d'objectifs personnels ou ministériels. La clé pour profiter des avantages d'un gouvernement « informatisé » consiste à inciter les membres de la fonction publique à suivre l'exemple

d'institutions du secteur privé, comme le Massachusetts *Institute of Technology*. Nos ressources fédérales en information devraient être diffusées afin de contribuer le plus possible à l'épanouissement intellectuel et à la croissance organisationnelle.

Les philosophies de gestion *peuvent* changer et, en fait, le font lorsqu'elles subissent des *pressions*. Afin d'améliorer la gestion de l'information et l'accès à l'information dans l'administration fédérale, les pressions qui doivent se faire sentir sont, entre autres : le *poids* des demandes d'ouverture et de transparence provenant de l'interne, du public et des médias; le *risque* et le coût possible de la responsabilité juridique, financière et politique ainsi que celle liée aux programmes; *l'incidence* de modalités rigoureuses en matière de reddition des comptes; la *force* des normes en vigueur en matière de gestion de l'information, de même que la *reconnaissance* et la *récompense* du bon rendement.

Heureusement, on porte davantage attention à la gestion de l'information…

Heureusement, l'importance d'une saine gestion de l'information est de plus en plus reconnue dans les organismes publics, à l'instar des entreprises du secteur privé. Les cadres supérieurs prennent conscience qu'une plus grande attention portée à la gestion et à l'utilisation de l'information leur permettra de mieux planifier et exécuter leurs programmes et leurs services. Toutefois, dans l'administration fédérale, cette prise de conscience provient davantage du fait de plus en plus reconnu que la réussite de l'initiative "Gouvernement en direct" dépend d'une saine gestion de l'information ainsi que d'une infrastructure d'information beaucoup plus solide. Les efforts consentis pour instaurer un système électronique de prestation des services seront vains si l'information offerte n'est pas disponible ou fiable, ou encore si elle est incomplète, périmée ou sans importance.

L'incitation à une meilleure gestion de l'information provient également des rapports à ce sujet, entre autres ceux des commissaires à l'information précédents, ainsi que des commentaires faits par des fonctionnaires respectés, comme l'Archiviste national, le Vérificateur général et le Dirigeant principal de l'information du Canada. De plus, un certain nombre de controverses publiques, comme celle entourant le Fonds transitoire pour la création d'emplois de DRHC, ont permis d'illustrer les coûts politiques, juridiques et autres de mauvaises pratiques en matière de tenue de dossiers.

Au printemps 2000, un important rapport a été rédigé à l'intention du Dirigeant principal de l'information et de l'Archiviste national du Canada. Intitulé *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, ce rapport offre la toute première analyse approfondie sur l'état de la gestion de l'information dans l'administration fédérale. Il clarifie l'importance de la gestion de l'information, décrit le paysage actuel en la matière dans l'administration fédérale, souligne les principaux enjeux et formule un certain nombre de recommandations intéressantes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes travaillent actuellement à la mise en oeuvre de certaines de ces propositions.

Cependant, ces initiatives sont incompatibles entre elles et loin d'être solidement établies. Les ministères et les organismes centraux doivent encore exploiter les possibilités opérationnelles et stratégiques qu'offre la promotion d'une saine gestion de l'information. Encore plus important est le fait que les lois, les normes et autres infrastructures nécessaires pour assurer l'intégrité et l'accessibilité de l'information gouvernementale ne sont pas entièrement instaurées, que les intérêts des citoyens à ce chapitre ne sont pas complètement protégés et que les modifications à apporter dans ces domaines sont trop souvent dictées par des priorités bureaucratiques et technocratiques, et non par les besoins du public. Le leadership du Parlement a brillé par son absence.

Occasions de changement

Dans l'administration fédérale, les principaux facteurs qui empêchent le changement d'orientation nécessaire pour assurer une information disponible, accessible et de qualité sont, entre autres, les suivants :

- **l'obligation de documenter** les activités gouvernementales importantes et de **tenir des dossiers** dans un système de classement, pourtant partie intégrante d'une administration publique responsable, est souvent négligée, et le cadre juridique qui s'y rattache est inadéquat;
- aucun cadre de **reddition des comptes** gouvernemental, global et adéquat, n'est en place pour clairement souligner l'importance de la tenue de dossiers et en établir la responsabilité;
- le **cadre** des politiques, des normes et des pratiques gouvernementales en matière de gestion de l'information est inadéquat;
- les **critères** visant à aider les institutions gouvernementales à déterminer les documents à créer et à conserver n'ont pas été établis;
- aucune politique ni orientation claire n'a été formulée pour évaluer **l'efficacité** de la gestion de l'information;
- les **professions et les cultures axées sur l'information** sont fragmentées, non coordonnées et sous-développées, et la responsabilité en matière de gestion de l'information n'a pas été dévolue comme il se doit aux niveaux supérieurs.

L'une des faiblesses déterminantes du système réside dans la répartition du leadership, de la coordination et de la supervision en matière de gestion de l'information. Aucun mandat ne vient clairement établir les responsabilités et les activités qui incombent aux **organismes centraux** du gouvernement, ni le **rôle du Parlement** dans la tâche consistant à voir à ce que les questions entourant l'information soient soulevées, supervisées et gérées pour assurer l'efficacité du gouvernement et la reddition de comptes par celui-ci.

Les dispositions législatives sur la tenue de dossiers : l'obligation de documenter

Il est tout à fait normal que les personnes et les ministères créent et acquièrent des documents pour étayer et soutenir la réalisation de leurs tâches, le

respect des exigences juridiques et la satisfaction d'autres besoins. Toutefois, dans une bureaucratie gouvernementale vaste et de plus en plus complexe, il n'est plus possible de supposer que les ministères voient de façon constante à créer et à conserver les documents appropriés. Outre les pressions quotidiennes du travail, les facteurs qui contribuent à cette situation sont, entre autres :

- *l'incertitude* des employés gouvernementaux face au moment le plus opportun de documenter leurs activités et à la meilleure façon de le faire parmi le vaste choix de moyens de communication : courriel, boîtes vocales, télécopies, notes de service et autres médias, formats et technologies;
- l'émergence croissante d'un contexte de communication *informelle* où on ne prend parfois pas la peine de créer un dossier détaillé et documenté sur une décision ou une mesure importante qui est prise;
- l'émergence *de milieux de travail à fonctions multiples* et de partenariats entre gouvernement et secteurs non gouvernementaux qui viennent souvent brouiller l'attribution de la responsabilité en matière de création et de conservation des documents pertinents;
- les préoccupations face aux exigences en matière d'accès à l'information.

On note au sein de bon nombre de gouvernements une tendance générale à être plus explicites dans les dispositions législatives concernant la création de documents et les autres responsabilités des fonctionnaires en matière de tenue de dossiers. Cependant, contrairement à ces administrations, le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune mesure législative portant expressément sur « l'obligation de documenter » les activités et décisions importantes ou certains autres aspects de la tenue de dossiers.

Bien qu'il existe, dans l'administration fédérale, un cadre juridique portant sur certains éléments importants de la gestion de l'information, l'ensemble des dispositions en vigueur traitent de questions précises (p. ex. l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, l'archivage, etc.) et supposent implicitement, pour la plupart, que l'information existe et que les documents appropriés sont créés et conservés. Ironiquement, l'existence de la *Loi sur l'accès à l'information* nuit parfois à une saine tenue de dossiers. Ainsi, dans des situations potentiellement conflictuelles ou controversées, les fonctionnaires sentent parfois la nécessité de mettre en balance la tenue d'un compte rendu détaillé des paroles échangées et des gestes posés et la possibilité que d'autres personnes aient accès à celui-ci et demandent des comptes sur son contenu. Ainsi, les principaux comités gouvernementaux sont de plus en plus nombreux à ne conserver aucun ordre du jour ni compte rendu des décisions de leurs réunions.

La *Politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement* du Conseil du Trésor mentionne brièvement la nécessité d'« identifier les projets, programmes et politiques et (de) les documenter afin de garantir la gestion continue des institutions fédérales et d'enregistrer l'évolution de celles-ci au fil des ans. » Bien que cet énoncé invite à l'adoption d'une méthode adéquate, il

a peu de poids et offre une bien mince orientation. De plus, en raison de sa structure actuelle, la Politique s'adresse aux gestionnaires des documents et autres spécialistes, et non aux cadres supérieurs ni à l'ensemble des fonctionnaires. Dans l'environnement informatique décentralisé qui a cours, ce sont pourtant les fonctionnaires qui influent le plus sur l'état de santé de la gestion de l'information.

L'adoption de dispositions législatives encadrant la tenue de dossiers ne représente pas une entreprise risquée; de nombreuses autres administrations s'y sont déjà attardées. Par exemple, le *Federal Records Act* (loi sur les documents fédéraux) des États-Unis stipule que :

> [Traduction] « Le chef de tout organisme fédéral doit créer et conserver des dossiers contenant une documentation adéquate et utile sur l'organisation, les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures, et les transactions essentielles de l'organisme, ceci dans le but de détenir les renseignements nécessaires à la protection des droits financiers et juridiques du gouvernement ainsi que des personnes directement touchées par les activités de l'organisme. »

Les mesures législatives et les normes administratives fédérales du gouvernement des États-Unis viennent renforcer cette obligation. De plus, un certain nombre d'États ont également adopté des dispositions législatives pour encadrer la création et la conservation des documents (entre autres l'Illinois, l'Indiana, le Minnesota et le Rhode Island). Bon nombre de ces dispositions s'inspirent du libellé de la loi fédérale.

Au Royaume-Uni, les ministères sont assujettis à la *Public Records Act* (loi sur les documents publics) et au projet de code sur la gestion des documents en vertu de la loi sur l'accès à l'information de ce pays, que propose le Grand chancelier. Le paragraphe 8 (1) de ce code demande à toute unité fonctionnelle d'une quelconque autorité de [traduction] « disposer d'un système adéquat pour documenter ses activités ». Les documents portant sur une activité fonctionnelle [traduction]« doivent être suffisamment complets et exacts pour faciliter les vérifications et les examens, protéger les droits juridiques et autres ainsi que faire la preuve que les dossiers tenus sont crédibles et documentés ».

Les gouvernements d'Australie et de Nouvelle-Zélande sont depuis longtemps à l'avant-garde de la gestion de l' information et de l'archivage. La norme australienne AS 4390 – *Records Management* (1996), adoptée pour l'ensemble des organismes du Commonwealth australien, stipule qu'il incombe aux organismes de créer [traduction] « des documents complets et exacts » sur toute activité et décision conformément aux exigences de la norme. Selon *l'Australian Law Reform Commission* (commission de réforme du droit), l'un des principaux éléments d'un système de dossiers efficace pour le Commonwealth de l'Australie consiste en une mesure législative vigoureuse qui oblige la création et la conservation de dossiers complets et exacts, de même que leur accessibilité (recommandation faite dans le nouveau projet de loi sur les archives et les dossiers, *Archives and Records Act*). La Nouvelle-Zélande et divers États australiens ont clairement enchâssé la création de documents et la tenue de

dossiers dans une loi : Nouvelle-Zélande (*State Sector Act*), Nouvelle-Galles du Sud (State Records Act), Queensland (*Libraries and Archives Act*), Victoria (*Public Records Act*) et Australie-Occidentale (*Public Sector Management Act et State Records Act*).

L'exigence de constituer et de conserver des dossiers est stipulée de façon explicite ou implicite dans ces lois. Lorsqu'elle est implicite, on a instauré des politiques, des normes et des méthodes systématiques pour guider les employés du gouvernement. Par exemple, de nombreux gouvernements ont élaboré des modèles de classement de dossiers par fonction à employer à l'échelle des ministères dans le cadre des systèmes de classement manuels et informatiques. Ces modèles, de même que les « calendriers communs » qui indiquent combien de temps les diverses catégories de documents doivent être conservées au dossier, s'appliquent aux nombreux documents communs à tous les ministères (p. ex. les dossiers liés au personnel, aux finances, aux vérifications et aux affaires juridiques).

Le gouvernement du Canada ne dispose pas de ce type de modèle de classement de documents simple et appliqué à l'échelle fédérale; seules existent des lignes directrices applicables à la conservation provisoire des documents administratifs. Il doit se doter de toute urgence de normes et organiser une formation dans ce domaine, surtout dans un environnement de travail électronique où des fichiers informatiques sont souvent stockés, conservés et détruits de façon arbitraire, sans même passer entre les mains des gestionnaires des documents.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada possèdent encore moins d'expérience dans l'adoption de mesures législatives sur la tenue de dossiers, bien qu'ils disposent tous de politiques concernant la création, la conservation et l'élimination des documents. Une province envisage d'adopter un projet de loi omnibus établissant les pouvoirs des ministres en la matière (pour éviter l'adoption de mesures législatives au sein de chaque ministère). Des organismes ont proposé d'inclure une *obligation* maîtresse dans une telle législation : les ministres doivent s'assurer que des documents exhaustifs et exacts sur les activités de leur ministère sont créés et conservés.

Le moment est venu de discuter sérieusement du bien-fondé, de la faisabilité et de la portée d'une nouvelle loi sur la tenue de dossiers ou la gestion de l'information dans l'administration fédérale. D'une part, ces mesures législatives pourraient obliger la création et la tenue des dossiers appropriés et faire en sorte que leur gestion, leur conservation et leur élimination se fassent conformément aux politiques et aux normes gouvernementales établies. D'autre part, une loi sur l'information pourrait constituer un instrument juridique complet qui intègre les diverses mesures législatives en vigueur, régit le cycle de vie entier des documents et de l'infrastructure de gestion de l'information s'y rattachant, stipule les droits et les responsabilités des ministères et des organismes centraux, de même qu'établit les sanctions applicables. Le *State Records Act* de 1998 (loi sur les documents de l'État) de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie,

représente l'un des modèles intéressants à envisager. Cette loi prévoit des dispositions sur :

- la création et la tenue de dossiers complets et exacts sur les activités gouvernementales;
- la protection des documents détenus par un bureau public;
- l'élaboration et la tenue d'un programme de gestion des dossiers en conformité avec les normes et les codes de pratiques exemplaires;
- l'établissement des modalités de surveillance et de rapport liées aux programmes de gestion des dossiers;
- l'accessibilité continue des dossiers liés à la technologie;
- l'élimination et l'archivage des dossiers;
- l'accès du public aux anciens documents du gouvernement (qui n'est pas couvert dans d'autres dispositions législatives sur l'accès à l'information).

L'expérience d'autres gouvernements à l'égard de l'adoption de mesures législatives clés en matière de tenue de dossiers (appuyées par les politiques, normes, méthodes et outils appropriés) se révèle utile. Un cadre juridique met de l'ordre dans ce secteur critique de l'activité gouvernementale, oriente la tenue des dossiers dans un environnement complexe et surchargé de renseignements et de moyens technologiques, de même que favorise l'atteinte du but visé qu'est celui de bâtir un gouvernement accessible et responsable.

Parmi les options qui s'offrent en matière de délégation de la responsabilité d'une loi sur la tenue des dossiers, mentionnons les suivantes (selon la portée) : le Conseil du Trésor (dans le cadre d'une nouvelle loi sur les « documents », la « gestion du gouvernement » ou la « reddition de comptes »), les Archives nationales (grâce à l' élargissement de ses dispositions législatives selon le modèle australien), le Vérificateur général, au sein d'un organisme distinct mis sur pied dans ce but ou un quelconque groupe de coordination composé d'intervenants du secteur. On peut également envisager la possibilité d'insérer une disposition sur « la tenue de dossiers complets et exacts » à l'intérieur de toute nouvelle disposition législative liée à un programme ou encore d'une loi nouvelle ou existante régissant des fonctions opérationnelles ou réglementaires précises dans l'administration fédérale (p. ex. la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Chacune de ces approches servirait à introduire la notion d'« obligation de documenter » dans le cadre réglementaire, le vocabulaire de la gestion et le contexte de reddition des comptes.

Le gouvernement du Canada devrait instaurer un cadre juridique en matière de gestion de l'information pour, en premier lieu, exiger des ministères, organismes et institutions fédéraux la création et la tenue adéquates de dossiers qui documentent correctement leur organisation, leurs fonctions, leurs politiques, leurs décisions, leurs procédures et leurs transactions essentielles.

Reddition des comptes et tenue de dossiers

On peut définir la reddition de comptes comme l'obligation de prendre action et position, puis d'en assumer la responsabilité. Des documents « complets et exacts » sont essentiels à un gouvernement responsable puisqu'ils fournissent la preuve des mesures et des engagements pris par le gouvernement. **Toutefois, les dispositions législatives obligeant les fonctionnaires à créer et à tenir des dossiers adéquats n'auront probablement aucun poids si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre de gestion et de reddition des comptes plus vaste du gouvernement du Canada.** Le principe de reddition des comptes doit faire partie intégrante de la philosophie de gestion et il doit être formulé dans des codes de conduite officiels et officieux, évalué dans son application et récompensé en cas de réussite.

Un cadre de reddition des comptes fondé sur des résultats définirait les principes et les valeurs qui sous-tendent une saine gestion des affaires publiques, établirait les responsabilités générales des employés gouvernementaux envers l'adoption de méthodes de gestion efficaces, de même que fournirait des normes et des lignes directrices pour l'instauration et le maintien de mécanismes de rapport et autres mécanismes de reddition des comptes. Le rapport du Conseil du Trésor intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes :Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000) répond en partie à ce besoin. Il décrit les valeurs essentielles de la fonction publique, définit les engagements du gouvernement en matière de gestion et indique la façon dont le Conseil, les ministères et les organismes doivent collaborer pour offrir des services utiles axés sur les citoyens. Il souscrit aux « valeurs sûres et normes rigoureuses de responsabilisation » de l'administration publique, entre autres la responsabilité des gestionnaires et des employés de fournir aux ministres, au Parlement et au public des « renseignements complets et exacts sur les résultats de (leur) travail ».

Toutefois, ce rapport ne constitue pas un cadre ou une directive de reddition des comptes détaillé. Il est vrai que le Conseil du Trésor fournit une orientation générale à ce sujet, offre des lignes directrices sur l'établissement de rapports concernant les résultats ministériels et sur les questions de responsabilisation dans certains contextes (p. ex. diversification des modes de prestation des services, gestion de projet de technologie de l'information, etc.). Ces quelques initiatives discrètes sont les premiers pas dans la bonne direction, mais beaucoup reste à faire.

L'absence de cadres rigoureux en matière de contrôle et de reddition des comptes au sein des ministères est fréquemment soulignée dans les rapports du Vérificateur général du Canada. Dans son *Rapport 2000*, celui-ci estime qu'il est temps pour le gouvernement d'envisager « le dépôt d'un projet de loi sur la reddition de comptes ». Une telle mesure législative obligerait les ministères à fournir au Parlement (et, par extension, au public) une information complète et exacte sur leur rendement et leurs résultats. Bien qu'il concentre habituellement ses examens sur les dépenses gouvernementales, le Vérificateur général estime qu'une loi sur la

reddition de comptes aurait une incidence sur tous les aspects de l'activité gouvernementale ainsi que sur la disponibilité de l'information gouvernementale dans son ensemble. En matière de gestion de l'information, elle pourrait constituer une partie importante du cadre juridique en matière de tenue de dossiers qui fait défaut à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'elle pourrait obliger les ministères à s'assurer que l'information importante liée aux programmes est produite, tenue, protégée et accessible.

Un certain nombre d'autres pouvoirs publics ont adopté des mesures législatives ou des cadres stratégiques pangouvernementaux en matière de reddition des comptes, entre autres l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, ainsi que des provinces canadiennes (Alberta, Colombie-Britannique, Québec et Ontario). Par exemple, la directive sur la reddition des comptes de l'Ontario (*Accountability Directive*, 1997) prévoit l'obligation fondamentale de créer un dossier se rapportant aux décisions et aux transactions importantes afin de permettre la surveillance et l'évaluation des programmes et des budgets, de même que l'établissement des rapports s'y rattachant.

En plus d'instaurer ou de réviser le cadre ou les dispositions législatives en matière de reddition des comptes du gouvernement fédéral, il faudrait faire le nécessaire pour s'assurer que les exigences fondamentales en matière de tenue de dossiers sont traduites dans les politiques, les normes, les méthodes et les systèmes pertinents.

Le cadre de gestion de l'information

En plus d'un cadre général de reddition des comptes (qui établit clairement la nécessité d'une saine tenue de dossiers), il convient d'instaurer un cadre stratégique détaillé, destiné à la gestion de l'information qui fait de la reddition des comptes l'enjeu central. Un cadre de gestion de l'information consiste en un ensemble cohérent de principes, d'objectifs, de normes, de lignes directrices, de dispositions législatives et de responsabilités qui décrivent et orientent les programmes et les activités de gestion de l'information, tant à l'échelle de l'administration fédérale que dans les ministères.

La plupart des gouvernements, y compris celui du Canada, ont instauré certains éléments d'un tel cadre de gestion de l'information. Dans l'administration fédérale, ces éléments sont fragmentés et incomplets, de même qu'ils sont mal coordonnés et parfois énoncés sans grande cohérence. Le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune politique de gestion de l'information intégrée qui fasse autorité. La gestion des affaires publiques et la reddition de comptes en matière de gestion de l'information font piètre figure par rapport aux processus gouvernementaux régissant les finances et le personnel. Ces questions ont été soulevées dans le rapport conjoint du Conseil du Trésor et des Archives nationales, qui recommande au gouvernement de renforcer ses politiques en matière de gestion de l'information.

À l'heure actuelle, le document pouvant se rapprocher le plus d'une « politique » de gestion de l'information est la politique du Conseil du Trésor sur la

gestion des renseignements détenus par le gouvernement. Cette politique établit les exigences s'appliquant à la gestion des documents du gouvernement, peu importe le média utilisé, et tente de lier les exigences en matière de programmes et de reddition des comptes à l'infrastructure ministérielle de gestion de l'information. Elle comprend bon nombre d'aspects intéressants et utiles. Cependant, elle s'adresse principalement aux spécialistes de l'information, a une portée beaucoup trop générale, est trop détaillée dans certains cas, manque de clarté dans d'autres et ne traite pas des dossiers informatiques et de l'infrastructure de gestion de l'information comme il se doit. Bref, la politique n'aborde pas comme elle le devrait les questions liées à l'exercice de l'autorité, à la surveillance et à l'évaluation de la gestion de l'information gouvernementale et ministérielle.

Conscient des limites de la *politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille à sa révision en collaboration avec les Archives nationales, les ministères gouvernementaux et d'autres partenaires. Entre autres modifications apportées à la nouvelle version, la politique devrait davantage cibler les directeurs généraux, et non les spécialistes en gestion des documents, ce qui est en soi une amélioration. Cette politique révisée sera l'une des pièces maîtresses, mais non la seule, de l'établissement d'une infrastructure de gestion de l'information.

Un cadre ou une politique en matière de gestion de l'information peut tenir en un seul document présentant les éléments essentiels, ou alors constituer un ensemble interdépendant de principes, d'objectifs, de politiques, de normes et de lignes directrices. Peu importe la forme qu'il prend, il doit clairement indiquer aux responsables et aux employés des institutions gouvernementales l'importance d'une saine gestion de l'information ainsi que les mesures à prendre pour assurer sa mise en application. Il doit communiquer une vision de l'administration publique qui est centrée sur la gestion responsable de même que l'utilisation judicieuse de l'information et des connaissances, et qui appuie les objectifs de gestion et de reddition des comptes. Il devrait se fonder sur les principes de base en matière d'information, comme les suivants :

1. **Disponibilité :** Les renseignements et les données doivent être créés, obtenus et conservés de manière à bien documenter les activités et les décisions importantes;

2. **Accessibilité :** L'information doit être accessible et transmise aux personnes qui ont besoin et qui ont le droit de la consulter;

3. **Intendance :** Les ministères doivent être tenus responsables de voir à l'exactitude, la véracité, la pertinence et la fiabilité de leurs sources d'information;

4. **Création et conservation :** L'information gouvernementale ne doit être créée, obtenue et conservée que pour répondre à des besoins valables liés aux activités, aux affaires juridiques, aux politiques, à la reddition de compte et aux archives;

5. **Confidentialité et sécurité :** La sécurité de l'information doit être garantie pour assurer la protection des renseignements personnels, la confidentialité et l'intégrité des renseignements, conformément aux exigences administratives, juridiques et stratégiques en la matière;

6. **Gestion du cycle de vie :** L'information, de tout média et format, doit être gérée en tant que ressource stratégique tout le long de son cycle de vie (du moment où elle est créée ou recueillie jusqu'à ce qu'elle soit stockée, utilisée, puis éliminée ou archivée).

Le cadre doit également aborder certaines questions critiques liées à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de gestion de l'information, entre autres :

Exercice de l'autorité : Les rôles et les responsabilités qui sous-tendent l'exercice de l'autorité relative aux programmes et aux activités de gestion de l'information doivent être clairement attribués aux niveaux qui conviennent (voir également la section **Le personnel et les professions);**

Responsabilité individuelle : Tous les employés doivent comprendre leur responsabilité face à l'adoption de saines méthodes de gestion de l'information ainsi qu'avoir accès aux normes, aux lignes directrices et à la formation pertinentes, surtout pour ce qui est de l'information électronique; en particulier, les cadres supérieurs doivent s'assurer qu'un programme efficace de gestion de l'information est en vigueur dans les ministères;

Dispositions législatives : Des mesures législatives et réglementaires utiles, rendant obligatoire l'élaboration de politiques et de marches à suivre adéquates en matière de gestion de l'information doivent être instaurées, comprises et respectées; lorsqu'une nouvelle disposition législative est introduite, son incidence sur la gestion de l'information doit être déterminée et les mesures nécessaires, prises;

Documents publics et politiques : Des normes, des méthodes et une formation doivent être fournies au personnel politique et autre pour l'aider à distinguer les documents publics des documents politiques ou personnels et à bien gérer ceux-ci (aspect devant faire l'objet d'une attention particulière dans l'administration fédérale);

Mesure : Les politiques et les programmes de gestion de l'information doivent être périodiquement révisés, évalués et modifiés, au besoin;

Ressources : Les programmes de gestion de l'information doivent réunir les ressources adéquates pour assurer leur efficacité, entre autres le personnel, l'espace, le matériel, les documents et la formation nécessaires.

Le Canada peut s'inspirer des autres pays qui ont instauré un cadre de gestion de l'information efficace. Par exemple, le *Code of Practice* du Grand chancelier du Royaume-Uni stipule que les ministères doivent disposer d'un [traduction] « énoncé de politique général, approuvé par la haute direction et mis à la disposition du personnel de tous les niveaux, sur la façon de créer et de gérer les documents, y compris les documents informatiques. » Il indique également que la politique doit :

[traduction] « énoncer les modalités de réalisation de toutes les fonctions liées à la gestion de l'information et des documents [...], établir les critères d'engagement d'une autorité face à la création, à la conservation et à la gestion des documents [...], préciser le rôle de la gestion des documents et ses liens avec la stratégie globale de l'autorité [...], définir les rôles et les responsabilités, y compris la responsabilité qui incombe à chacun de documenter ses interventions et décisions [...], fournir un cadre qui appuie les normes, les procédures et les lignes directrices en vigueur, et indiquer la façon dont le respect de la politique, ainsi que des normes, des procédures et des lignes directrices sera surveillée. »

En Australie, la norme AS 4390 – *Records Management*, approuvée pour les gouvernements du Commonwealth et des États, représente également un excellent modèle. Cette norme prévoit les principaux éléments des programmes de gestion de l'information et des documents et elle contient des dispositions portant sur : les principes, les avantages, la portée des systèmes d'information, les caractéristiques des documents, le cadre réglementaire, les politiques de base, les responsabilités, les stratégies en matière de conception et de mise en oeuvre des programmes, les opérations, la surveillance et la vérification, ainsi que la formation. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est en train d'adapter la norme australienne pour qu'elle puisse être utilisée par d'autres gouvernements. Cette norme a suscité un très grand intérêt sur la scène internationale et joue déjà un rôle de catalyseur pour l'avancement des programmes de tenue de dossiers partout dans le monde. Par l'entremise des Archives nationales, le Canada a participé activement à l'élaboration de la norme ISO.

Au sein d'un certain nombre de gouvernements, la politique de gestion de l'information est étroitement liée à l'établissement d'une « architecture d'information de gestion » qui lie les domaines de la GI et de la TI. Cette architecture sert de cadre pour définir les exigences, les ressources et les plans en matière d'information et de technologie de l' information (TI) à l'échelle des ministères et des programmes. Par exemple, le cadre d'architecture de l'Ontario exige que les documents et les données soient gérés tout au long de leur cycle de vie conformément aux normes approuvées en matière d'information consignée (et il confie aux Archives de l'Ontario la tâche d'établir les normes primaires en matière de gestion des documents).

Le Conseil des Dirigeants principaux de l'information du secteur public (CDPISP) du Canada travaille également à l'élaboration d'un projet de cadre de gestion de l'information. Il reconnaît la nécessité d'aborder de façon uniforme l'élaboration d'une politique et d'une infrastructure GI à l'échelle du pays. La participation du Secrétariat du Conseil du Trésor à ce projet devrait accélérer l'établissement d'un cadre détaillé de gestion de l'information au sein de l'administration fédérale, qui définit : le cadre juridique et le mandat; les principes de base; le rôle de la gestion de l'information par rapport aux buts et aux objectifs stratégiques du gouvernement; l'exercice de l'autorité et la reddition des comptes; les normes,

procédures et lignes directrices qui s'y rattachent; la formation et l'acquisition de compétences; ainsi que les modalités d'évaluation et de vérification de la conformité des programmes.

Orientation en matière de documentation des interventions et des décisions gouvernementales

Au sujet de la tenue des dossiers gouvernementaux, Ian E. Wilson, Archiviste national, disait que « la principale question n'est pas de savoir quels dossiers *existent*, mais bien *devraient* exister pour soutenir un gouvernement ouvert et responsable ». Les plaintes déposées par le Commissaire à l'information, le Vérificateur général, les médias et autres sur le manque de disponibilité et de fiabilité des dossiers importants suggèrent que les employés gouvernementaux, mis à part les autres pressions exercées sur eux, hésitent souvent quant au moment et à la façon de documenter comme il se doit leurs activités.

Des *dispositions législatives* sur la tenue des dossiers fournissent un mandat légal en vue d'une saine gestion de l'information, tandis que les *cadres de reddition des comptes et de GI* fournissent des prescriptions en vue d'une gestion responsable. Toutefois, rien n'indique aux employés gouvernementaux quels types de dossiers conserver ou comment en assurer la fiabilité et l'utilité. Les employés ont besoin d'une orientation sur la façon de créer des documents adéquats et dans quelles circonstances le faire. Les « normes en matière de documentation » sont des orientations ou des lignes directrices qui indiquent aux ministères et à leur personnel quand et comment documenter les décisions, les actions et les transactions ministérielles. Elles déterminent les types de documents qui doivent être créés dans diverses situations et pour divers buts. Elles servent aussi de guide pour éviter toute surdocumentation. Des normes adéquates en matière de documentation constituent un élément important d'un cadre efficace de mesures législatives, de politiques et de marches à suivre pour gérer l'information. Toutefois, aucune norme générale en matière de documentation n'existe actuellement dans l'administration fédérale, bien qu'on puisse obtenir des conseils par l'entremise des Archives nationales du Canada et d'autres organismes.

De telles normes, lorsqu'elles sont en vigueur, reflètent habituellement une méthode de *gestion du risque*, qui se traduit par des questions comme : « Quelle serait l'incidence de ne pas documenter avec exactitude ou en détail telle décision ou telle activité? » Le risque qui en découle peut aller du préjudice mineur au scandale public et à la perte de confiance envers le gouvernement.

Pour être utiles aux activités, aux affaires juridiques, à la reddition des comptes et autres fins, les documents doivent comporter certaines caractéristiques essentielles. En effet, un document doit être :

- *exact/courant* – refléter avec exactitude l'état le plus récent des transactions qu'il documente;
- *complet* – comprendre non seulement le contenu d'une transaction, mais aussi l'information structurelle et contextuelle nécessaires à sa documentation;

- *adéquat* – suffire aux buts auxquels il est destiné;
- *détaillé* – documenter la gamme complète des activités de l'organisme pour lequel un élément probant est nécessaire;
- *significatif* – comprendre l'information et/ou les liens qui traduisent le contexte opérationnel dans lequel le document a été créé et utilisé;
- *authentique* – fournir la preuve qu'il est ce qu'il prétend être et que ses prétendus rédacteurs l'ont effectivement créé;
- *utile* – être reconnaissable, récupérable, accessible et disponible, au besoin;
- *protégé* – être conservé de façon à empêcher tout accès, toute modification ou tout retrait non autorisé;
- *conforme* – satisfaire aux exigences relatives à la tenue des dossiers découlant du contexte de réglementation et de reddition des comptes dans lequel l'organisme évolue.

Les normes en matière de documentation sont largement répandues au sein d'autres gouvernements. Par exemple, la norme australienne *AS 4390* fournit une orientation pour que les caractéristiques mentionnées plus haut soient appliquées à certains types d'activités et de documents gouvernementaux, entre autres les décisions et les engagements pris verbalement, les décisions et les recommandations, les réunions, les ébauches et les versions, les précédents, les interventions individuelles et les registres de correspondance. Les archives nationales de l'Australie offrent aide et formation connexe à l'ensemble du gouvernement. Par exemple, le document « *Creating Records – Tips for Commonwealth Officers* » (guide pour la création de documents) s'adresse à tous les employés du gouvernement et fournit [traduction] « des conseils faciles à suivre sur la façon et le moment de créer des documents [...] qui vous aident à assumer votre rôle et vos obligations en tant qu'employé du Commonwealth de l'Australie [et] qui font la preuve des décisions et/ou des procédés pour lesquels vous avez opté ». Le document intitulé *Standard on Full and Accurate Records* (norme relative aux documents complets et exacts) de la Nouvelle-Galles du Sud offre une aide semblable.

La *National Archives and Records Administration* des États-Unis (NARA, organisme chargé des archives nationales) a aussi établi des critères visant à assurer une « documentation adéquate et appropriée » tant sous forme papier qu'électronique. Les lignes directrices déterminent et examinent les situations où une documentation inadéquate pose problème, notamment lors d'une prise de décisions effectuée par voie orale ou électronique. La NARA offre aussi au personnel une orientation en matière de médias et de formats, de technologie et de techniques de consignation, de documents « éphémères » ainsi que de documents de nature politique ou personnelle.

L'*Analyse de la situation* effectuée par le Conseil du Trésor et les Archives nationales propose l'établissement et l'application de normes en matière de documentation mais, à ce jour, aucune mesure n'a été prise dans ce sens. **Des normes efficaces visant à documenter de façon adéquate les décisions et les**

activités du gouvernement du Canada devraient être élaborées et diffusées, et leur application, mesurée.

Évaluation de la gestion de l'information et de ses répercussions

Afin d'assurer, au besoin, la disponibilité de renseignements exacts, exhaustifs et fiables, l'efficacité des activités gouvernementales liées à gestion de l'information doit être vérifiée. Malgré les préoccupations soulevées par le Commissaire à l'information, l'Archiviste national, le Vérificateur général et autres en matière de tenue de dossiers, ainsi que par les controverses autrement plus médiatisées entourant la gestion de certains documents, le gouvernement du Canada a rarement entrepris l'examen ou l'évaluation de sa gestion de l'information. Bien qu'il existe un grand nombre de dispositions et de mécanismes officiels pour évaluer la gestion d'autres types d'aspects (finances, installations et équipement, ressources humaines, etc.), on ne dispose d'aucune ligne directrice ou exigence claire ou systématique pour effectuer la « vérification » de l'information, qu'elle soit menée à l'initiative des ministères ou imposée par les organismes centraux. En général, on accorde peu d'importance à la façon dont le gouvernement gère et utilise ses renseignements et ses connaissances, ni à la façon dont ces derniers contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux et à la satisfaction des besoins du public en matière d'information et de services.

Une vérification de la gestion de l'information peut également servir d'outil pédagogique. Elle peut aider les gestionnaires et le personnel à comprendre la nature de la gestion de l'information et à déterminer ses avantages. Elle peut également les aider (de même que les spécialistes des politiques) à prendre conscience qu'une piètre gestion de l'information va au-delà d'une simple question de « paperasse bâclée ». Elle peut permettre de voir que l'information, à l'instar des autres ressources gouvernementales, est un *bien* ministériel qui doit être géré et utilisé efficacement. Mais surtout, elle peut établir le lien fondamental qui existe entre une saine gestion de l'information et un gouvernement responsable et réceptif.

La portée et les détails d'une vérification peuvent varier considérablement. Dans sa forme la plus exhaustive, la vérification peut aller bien au-delà d'une « vérification des activités » régulière et comprendre une vérification « d'intérêt public ». Une telle vérification pourrait comporter les points suivants :

- évaluer la façon dont l'information détenue par un organisme répond aux **besoins de l'organisme** et soutient ses buts et ses objectifs;
- évaluer la façon dont l'information répond aux **besoins des clients**;
- évaluer la façon dont l'information a élargi la reddition des comptes au sein de l'organisme;
- évaluer la pertinence, l'utilité et l'efficacité des **activités** exécutées en vue de la création, de la collecte, du stockage, de l'utilisation, de l'accès et de l'élimination de l'information;

- évaluer l'exhaustivité, l'exactitude, l'uniformité et la fiabilité des **fonds documentaires** de l'organisme (et mettre à jour son répertoire de fonds);
- évaluer la conformité de la gestion de l'information avec les **exigences réglementaires et juridiques**;
- définir les **besoins changeants en information** qui résultent, par exemple, des nouvelles demandes gouvernementales ou législatives ou des modifications apportées aux objectifs d'un organisme, et évaluer leur incidence sur la gestion de l'information et la formation au sein de l'organisme;
- déterminer les **coûts** de la gestion de l'information pour l'organisme;
- déterminer la **valeur primaire** des ressources d'information de l'organisme, en fonction de leur importance par rapport au but de cet organisme et autres critières (p. ex. revenu gagné et coût de remplacement);
- reconnaître **l'évolution de la technologie** et évaluer son incidence sur la gestion de l'information au sein de l'organisme.

Qu'elle soit aussi détaillée ou non, une vérification de l'information peut être entreprise par le personnel du ministère (secondée par une expertise externe supplémentaire, au besoin) ou par d'autres organismes gouvernementaux en collaboration avec le ministère. Une auto-vérification ministérielle présente généralement le plus haut degré de prise en charge de la gestion. Le document intitulé *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation* propose l'élaboration d'un guide d'auto-évaluation de la gestion de l'information. Dans le cadre de cette analyse, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré une liste de vérification utile à l'intention des ministères afin de les aider à aborder les principaux éléments de la gestion de l'information dans le cadre des propositions qu'ils soumettent en vue de l'initiative Gouvernement en direct. Les ministères disposent ainsi d'un cadre opérationnel clair et de mesures incitatives : les ministères qui abordent comme il se doit les enjeux de la GI dans leurs projets de reconnaissance ont plus de chances de recevoir une aide financière.

Puisque le SCT a l'autorité globale en matière d'orientation et d'évaluation des méthodes administratives gouvernementales, il devrait voir à ce qu'une évaluation systématique de l'infrastructure et des activités de gestion de l'information soit effectuée au niveau des ministères. Une telle évaluation est régulièrement menée dans d'autres secteurs clés de la gestion des ressources : ressources humaines, gestion financière et technologie de l'information. Le SCT devrait aussi s'assurer que tous les examens des programmes et des postes gouvernementaux tiennent compte de la pertinence des politiques, normes, méthodes et systèmes en matière de gestion de l'information qui soutiennent ces activités.

Il incombe au Bureau du vérificateur général d'entreprendre de façon indépendante la vérification et l'examen des programmes gouvernementaux et de la gestion des ressources pour le compte du Parlement. À maintes reprises, le Bureau s'est dit préoccupé par l'absence d'une bonne tenue des

dossiers au sein des ministères. Cette question d'ordre général ferait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière si le Vérificateur général devait entreprendre l'examen de la pertinence de l'infrastructure générale de gestion de l'information gouvernementale. Cet examen pourrait évaluer la qualité et l'importance de l'infrastructure quant au soutien qu'elle offre au processus décisionnel, à l'exécution des programmes et à la reddition de comptes, de même que d'autres enjeux et questions présentés dans le présent rapport.

Des précédents en matière de vérification et d'examen de la gestion de l'information existent dans un certain nombre de gouvernements, particulièrement en Australie, aux États-Unis et aux Pays-Bas. De façon générale, ces vérifications et examens visent à évaluer le rendement et la conformité dans un contexte où existent des cadres de reddition de comptes ainsi que des dispositions législatives, des normes et des pratiques exemplaires en matière de GI. Dans l'administration fédérale américaine, la responsabilité de [traduction] « mener des inspections et des enquêtes sur les dossiers ainsi que les programmes et les méthodes liés à la gestion des documents », puis de formuler les recommandations qui s'imposent relève exclusivement de l'archiviste national. Celui-ci est autorisé à faire rapport des résultats de ses inspections au Congrès (et autres) de même qu'à fournir « l'évaluation des coûts que devrait assumer le gouvernement fédéral américain advenant l'échec de la mise en œuvre de ces recommandations ». En Nouvelles-Galles du Sud (Australie), le document intitulé *Information Management Audit Guideline* (directive sur la vérification de la gestion de l'information) énonce clairement les étapes de la vérification de la GI et favorise une méthode concertée prévoyant la gestion des programmes, la vérification, la gestion des données et l'expertise en tenue des dossiers. On recommande l'élaboration de lignes directrices semblables pour le gouvernement du Canada. Celles-ci seraient d'une grande utilité tant pour chacun des ministères que pour les organismes centraux, comme le Bureau du vérificateur général, le SCT et les Archives nationales.

Peut-on efficacement procéder à la vérification de la gestion de l'information si les avantages quantifiables (coûts ou sanctions correspondants) sont vagues? Les avantages quantifiables et les économies s'évaluent facilement pour certains programmes et procédés, mais peuvent rester intangibles ou indirects dans d'autres cas. D'un point de vue qualitatif, les avantages résident dans une meilleure efficience et une plus grande efficacité opérationnelles, une plus forte reddition des comptes et une responsabilité réduite. On doit également envisager l'instauration de mesures incitatives pour encourager le bon rendement en matière de GI, par exemple l'accroissement des niveaux de ressources et d'autorité. Le degré d'efficacité de l'intendance assurée par les cadres supérieurs en matière d'information au sein de leur institution gouvernementale devrait devenir une composante régulière des évaluations et des contrats de rendement.

Évidemment, la plus grande source de motivation en regard de l'examen de la gestion de l'information réside dans la volonté, tant au niveau ministériel que

central, d'améliorer les programmes et les services, de faire montre d'une grande responsabilisation et de fournir la preuve du besoin de ressources suffisantes.

Le personnel et les professions

Au cœur d'un bon gouvernement se trouve le personnel : les gestionnaires et les employés qui s'efforcent de bien servir la clientèle et le public, qui travaillent de concert les uns avec les autres, qui gèrent leurs ressources de façon efficace et qui assument leur responsabilité face à leurs interventions et leurs décisions. Le personnel est aussi au centre de l'infrastructure gouvernementale de gestion de l'information. Il doit être sensibilisé aux exigences et aux pratiques exemplaires en matière de tenue des dossiers, de même qu'il doit être préparé à leur mise en œuvre au moyen d'une formation et d'outils appropriés; il devrait aussi être reconnu et récompensé lorsqu'il réussit.

Toutefois, l'*Analyse de la situation* du SCT souligne que, entre autres problèmes que pose le cadre de GI actuel, les fonctionnaires souvent : ne sont pas suffisamment sensibilisés à leur rôle d'intendant de l'information; ne semblent pas au courant de la structure politique et juridique en vigueur en matière de gestion de l'information; ne tiennent pas compte de la valeur et de la pertinence de l'information créée dans le passé et manquent d'occasions d'acquérir des compétences en matière de gestion de l'information.

Par le passé, la formation en gestion de l'information était davantage destinée au personnel affecté à la gestion des documents (GD) et axée sur les normes et les méthodes opérationnelles. Puisque le personnel de la GD diminue en même temps que les programmes de documentation centralisés, une formation plus approfondie est nécessaire à la grande majorité des fonctionnaires, maintenant responsables de leur propre gestion de documents. Ils doivent apprendre comment gérer leurs renseignements et leurs documents ministériels sous forme papier et électronique (p. ex. la tonne de courriels). Toutefois, jusqu'à maintenant, peu d'employés ont reçu ne serait-ce qu'une simple formation de base. Et même après une formation de ce type, les seules compétences en « gestion de documents » ne suffisent pas. Les gestionnaires et les employés doivent être outillés pour s'occuper des autres aspects de la gestion de l'information, entre autres :

- savoir quelle information est nécessaire à l'appui de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services (*planification de l'information*);
- déterminer si l'information existe, où elle est disponible et comment on peut y accéder, au sein de l'organisme ou à l'extérieur de celui-ci (*recherche d'information*);
- comprendre comment évaluer l'information : pertinence, exactitude, authenticité, caractère définitif et autres caractéristiques (*évaluation de l'information*);
- savoir comment bien documenter les activités, les décisions et les transactions pour répondre aux besoins liés aux activités, aux affaires juridiques et à la reddition de comptes (*normes en matière de documentation*; point discuté antérieurement);

- apprendre comment acquérir et diffuser les connaissances des coéquipiers (acquises grâce à l'expérience personnelle) afin de favoriser la résolution concertée de problèmes et l'application de ces connaissances à l'aide de moyens nouveaux et novateurs (*gestion des connaissances*).

Des programmes de formation et d'orientation devraient être instaurés pour sensibiliser davantage les fonctionnaires de tous les niveaux à leur responsabilité en matière d'information gouvernementale, de même que pour leur fournir les compétences nécessaires à la création, à la gestion et à l'utilisation efficaces des renseignements et des connaissances. Parmi les modèles de tels programmes en vigueur au sein d'autres gouvernements, mentionnons des documents de formation novateurs comme le *Insider's Guide to Using Information in Government* (guide sur l'utilisation de l'information au sein des gouvernements), élaboré par l'État de New York.

Tout aussi importante à long terme est la nécessité de perfectionner le personnel professionnel qui aura la tâche de soutenir le nouvel environnement de gestion de la technologie et de l'information. À l'heure actuelle, les professions et les débouchés dans ce domaine s'avèrent pour la plupart discrets, fragmentés et isolés. Par exemple, les spécialistes de la TI définissent très souvent la GI comme la « gestion des données », la sécurité des données et autres fonctions axées sur les transactions relatives à des objectifs à court terme de la gestion de systèmes. Le milieu de la « gestion des documents » a été grandement associé aux documents papier, et de nombreux membres du personnel de la GD ont une influence limitée sur les systèmes d'information électroniques, tout comme l'est leur compétence dans ce domaine. Ces professions et autres spécialités axées sur l'information commencent à converger et à évoluer. Les travaux actuels effectués dans bon nombre de gouvernements sur la définition des compétences de base en gestion de l'information et des connaissances qui seront nécessaires dans les prochaines années reflètent cette tendance. Avec le temps, tout bon gestionnaire sera *gestionnaire de la connaissance.*

Afin d'atteindre ce but, tous les employés s'intéressant à la disponibilité, l'accessibilité et l'intégrité de l'information gouvernementale (personnel responsable des politiques et des programmes, spécialistes des systèmes de TI, gestionnaires des documents, administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, vérificateurs, avocats, libraires et archivistes) doivent collaborer beaucoup plus étroitement qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

La convergence de la gestion de l'information et de la technologie de l'information se reflète dans la nouvelle répartition de l'exercice de l'autorité en matière de gestion des renseignements et des connaissances. Dans l'administration fédérale comme dans les autres gouvernements à l'échelle internationale, la tendance consiste à déléguer cette responsabilité à un cadre supérieur chargé à la fois de la gestion et de la technologie de l'information. Par exemple, les responsabilités attribuées

aux dirigeants principaux de l'information (DPI) des ministères américains consistent habituellement à :

- gérer les ressources d'information afin d'accroître l'efficience et l'efficacité des programmes;
- accroître l'intégrité, la qualité et l'utilité de l'information au sein de l'organisme;
- élaborer un plan stratégique de gestion des ressources d'information;
- s'assurer que les besoins en matière de gestion de l'information sont intégrés aux décisions relatives à la planification organisationnelle, aux programmes, au budget, à la gestion financière, à la gestion des ressources humaines et à la technologie de l'information.

Qu'elle relève du DPI ou d'un autre fonctionnaire, la responsabilité de la gestion de l'information dans son ensemble devrait être dévolue au plus haut niveau de l'institution et étroitement harmonisée avec la gestion stratégique de la technologie de l'information. Aux niveaux inférieurs, la responsabilité de la gestion de l'information devrait aussi être clairement attribuée à l'échelle de l'organisme.

Gestion et coordination

L'importance croissante accordée à une saine gestion de l'information demande également une collaboration et une coordination plus grandes parmi les ministères et les organismes centraux fédéraux. Voici ces organismes :

- le **Bureau du dirigeant principal de l'information**, qui assume un rôle de premier plan en matière de gestion de l'information et de technologie de l'information (et dont la responsabilité principale est de mettre en œuvre *l'Analyse de la situation*);
- le **greffier du Conseil privé**, dont le rôle est d'établir les normes en matière de professionnalisme et de reddition des comptes dans la fonction publique;
- les **Archives nationales**, dont la responsabilité conférée par la loi est de « faciliter la gestion des documents [gouvernementaux]», jumelée à son expertise et à son autorité en regard des normes et des pratiques en matière de tenue de dossiers et de conservation de l'information;
- les **commissaires à l'information et à la protection de la vie privée**, dont les rôles de surveillance respectifs ont trait à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée;
- le **Vérificateur général**, qui se préoccupe de la gestion efficiente et efficace des ressources gouvernementales;
- la **Bibliothèque nationale**, dont la responsabilité est de préserver le patrimoine canadien écrit;
- le **ministère de la Justice**, qui est responsable du cadre juridique en matière d'information et de preuve.

Chacun de ces organismes a un important rôle à jouer dans l'élaboration et le soutien d'une solide infrastructure de gestion de l'information dans l'administration fédérale. Leurs fonctions ministérielles et leurs intérêts stratégiques reposent sur la façon dont ils collaborent pour atteindre ce but. La

relation établie entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les Archives nationales est particulièrement critique. En effet, les priorités opérationnelles du SCT doivent s'équilibrer en fonction de la contribution présente et potentielle des Archives nationales envers l'intégrité générale de la tenue des dossiers gouvernementaux.

Tous les organismes mentionnés plus haut (et les organismes collaborateurs comme le SCGI, le Conseil de gestion de l'information et le Forum de la GI) doivent s'unir pour assurer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité de l'information gouvernementale, déterminer la meilleure façon d'obtenir et de diffuser les connaissances au sein de la fonction publique ainsi qu'accroître au maximum l'incidence positive des nouvelles technologies sur les institutions et les processus démocratiques. Pour sa part, le Commissaire à l'information du Canada continuera de favoriser l'atteinte de ces buts et d'y apporter une contribution constructive.

Le rôle du Parlement

Au bout du compte, la responsabilité de montrer la voie incombe au Parlement en fonction de ses nombreux rôles et facettes. Le Parlement a la possibilité et l'autorité de promouvoir une saine tenue des dossiers ainsi que d'assurer une surveillance rigoureuse de la gestion de l'information. Il peut aborder les questions et préoccupations relatives à l'information de diverses façons, entre autres :

- en renforçant le cadre juridique en matière de gestion de l'information et de reddition des comptes envers les programmes, comme il est proposé dans le présent rapport;
- en envisageant diverses façons d'améliorer la responsabilisation et la reddition de comptes des ministères (comme celles définies par le Vérificateur général et le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre);
- en contestant les politiques et les méthodes gouvernementales en matière d'information par l'entremise de comités permanents (tel que Comptes publics du Canada) et de comités à vocation spécifique;
- en recevant et en examinant les rapports sur la tenue des dossiers gouvernementaux rédigés par le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Conseil du Trésor et autres, puis en établissant des mécanismes pour assurer le traitement coordonné et uniforme des questions de GI;
- en soutenant le Vérificateur général pour le lancement d'un examen indépendant de l'infrastructure gouvernementale de gestion de l'information;
- en examinant de façon équitable l'ensemble des questions présentées au gouvernement par les députés concernant la reddition des comptes et l'intégrité de la tenue des dossiers gouvernementaux.

Le Parlement se voit offrir diverses occasions d'aborder les questions relatives à l'information. Du fait qu'elles dépendent grandement d'une saine gestion de l'information, des initiatives comme le Gouvernement en direct et les demandes ministérielles relatives aux dépenses connexes offrent au Parlement une chance appréciable de montrer la

voie. Au moment d'examiner ces plans, le Parlement devrait demander aux institutions gouvernementales de lui indiquer la mesure dans laquelle elles se sont penchées sur les questions relatives à la gestion de l'information.

Bon nombre de ces occasions demeurent inexploitées dans la cohue des pressions du travail, des priorités politiques et du climat antagoniste qui règne au Parlement. La volonté des parlementaires de regarder à la loupe le rendement se bute souvent à la tendance qu'ont les ministères de simplifier les rapports et de se concentrer sur les « bonnes nouvelles ».

Au-delà de ces occasions, seule l'attention du Parlement pourra faire bouger les choses en ce qui a trait aux préoccupations générales exprimées dans le présent rapport à propos de l'ouverture, de la reddition des comptes et de la culture organisationnelle du gouvernement. L'intérêt et la participation du Parlement sont essentiels pour évaluer les vastes répercussions qu'entraîneront le « gouvernement électronique » et la « démocratie numérique », bien qu'elles demeurent imprévisibles, de même que pour s'y préparer. À cet égard, le travail assidu et le vif intérêt du député Reg Alcock sont dignes de mention. Sa profonde contribution a enrichi la « réflexion » dans le domaine de la politique de l'information en matière de gestion électronique. La participation active d'un plus grand nombre de parlementaires à ces questions s'avère essentielle si on veut que le principe de gouvernement responsable garde tout son sens malgré l'évolution rapide du contexte économique, social et technologique.

CHAPITRE III
PLAN DIRECTEUR POUR LA RÉFORME

Nous avons une bonne loi, une très bonne loi même. Il est cependant plus que temps de remédier à ses cinq grandes faiblesses et d'apporter les nombreuses « mises au point » qui s'imposent pour adapter la Loi aux nouvelles formes de gestion des affaires publiques et aux nouvelles technologies. De l'aveu général, personne ne gagne à qualifier tels ou tels changements comme étant plus importants que tels autres. En bout de ligne, c'est le train de réforme dans son ensemble qui sera jugé. La Partie A du présent chapitre énonce en détail les cinq changements à la Loi que le Commissaire considère comme essentiels pour remédier à ses principales faiblesses. Ce sont :

1. transformer l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet (aujourd'hui l'article 69) en une exception davantage ciblée et assujettie à un examen indépendant;

2. colmater les brèches dans la couverture de la Loi en i) énonçant une description du type d'institutions qui devraient être assujetties à la Loi et obligeant toutes ces institutions à figurer dans l'annexe des institutions auxquelles la Loi s'applique; (ii) précisant le statut des documents conservés dans les bureaux des responsables d'institutions;

3. mettre fin au « secret rampant » en abolissant l'article 24, lequel oblige le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II;

4. inclure des encouragements à respecter les délais de traitement et des sanctions pour le non-respect de ceux-ci;

5. prévoir pour les coordonnateurs de l'accès à l'information un mandat inscrit dans une loi.

La Partie B du présent chapitre (pages 74 à 91) fait état des recommandations du Commissaire quant aux changements qui sont moins pressants mais tout aussi nécessaires en vue de la modernisation de la Loi.

PARTIE A – RÉFORMES DE GRANDE ENVERGURE

i) Réforme des documents confidentiels du Cabinet

Les documents décrits à l'article 69 de la Loi comme étant des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada – ci-après appelés les documents confidentiels du Cabinet – sont exclus de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* pour une période de vingt ans à partir de la date de leur création. L'article 69 contient une liste de sept types de documents constituant des documents confidentiels du Cabinet; il ne prévoit toutefois pas de définition des intérêts qu'est censée protéger l'exclusion.

L'accès aux documents que le gouvernement considère comme des documents confidentiels du Cabinet est refusé à la personne qui en demande la communication comme si les documents en question étaient visés par l'une des dispositions de la Loi relatives aux exceptions (articles 13 à 26). Au moment où la communication est refusée, le demandeur est informé de son droit de porter plainte de la décision auprès du Commissaire à l'information.

La distinction entre un document «exclu» et un document «protégé » devient importante pendant le processus d'enquête et d'examen à l'égard de la décision du gouvernement d'en refuser la communication. Ainsi, lorsqu'un document est soustrait à la communication en vertu de l'article 69, parce qu'il est « exclu » du droit d'accès, le Commissaire à l'information pas plus que la Cour fédérale du Canada ne peuvent l'examiner pour déterminer s'il s'agit bien d'un document confidentiel du Cabinet.

Cette restriction du pouvoir du Commissaire et de la Cour d'examiner les documents exclus découle de deux dispositions de la Loi – le paragraphe 36(2) et l'article 46—lesquels stipulent que le pouvoir d'examiner les documents se limite à ceux « auxquels la présente loi s'applique ».

Les décisions gouvernementales soustrayant à la communication les documents considérés comme des documents confidentiels du Cabinet ne font donc pas l'objet d'un examen indépendant digne de ce nom. Souvent surnommés la disposition « Mack Truck » de la Loi, ces distinctions faites à l'égard des documents confidentiels du Cabinet vont totalement à l'encontre de l'objet de la Loi, qui est énoncé à l'article 2. Particulièrement, elles battent en brèche le principe voulant que « les exceptions ... [au droit d'accès sont] précises et limitées » et celui voulant que « les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif »..

Une affaire qui a récemment été tranchée (dont il est question en détail au Chapitre VI, à la page 121) fait vivement ressortir la mesure dans laquelle l'exclusion prévue à l'article 69 ouvre la voie aux abus. Dans le cas en question, le gouvernement avait entrepris de soustaire à la communication le contenu de documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Cabinet. Selon l'article 69, cette catégorie de documents confidentiels du Cabinet doit être assujettie au droit d'accès (c.-à.-d. n'est plus exclue) lorsque les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Le Commissaire à l'information a présenté en cour une preuve à l'effet que le gouvernement – presque immédiatement après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* – avait cessé de présenter des documents de travail au Cabinet, insérant plutôt dans la partie « analyse » des mémoires au Cabinet l'énoncé des problèmes, les analyses et les options politiques. Le gouvernement a soutenu pour sa part que, étant donné que cette partie ne s'intitule pas « document de travail »., sa décision d'exclure l'information contenue dans celle-ci, en tant que document confidentiel du Cabinet, ne peut être contestée par le Commissaire à

l'information ni par la Cour fédérale. Pour « enfoncer le clou », le greffier du Conseil privé avait attesté par écrit, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que les documents soustraits à la communication constituaient des documents confidentiels du Cabinet et affirmé qu'avec l'attestation en question, l'affaire était close.

Le juge Blanchard de la Section de première instance de la Cour fédérale s'est irrité de l'opinion du gouvernement voulant que celui-ci peut à sa guise étendre à tout document la protection offerte par l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet. Il a conclu :

> « Je souscris aux conclusions du Commissaire à l'information. Le Parlement voulait que certains types de renseignements soient communiqués et ce, à mon avis, peu importe le nom donné aux renseignements en question. Si un document contient des renseignements visant à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le Parlement voulait que les renseignements en question soient communiqués. C'est la seule interprétation des alinéas 69 (1)*b*) et 69 (3)*b*) de la *Loi sur l'accès à l'information*, et des alinéas 39(2)*b*) et 39(4)*b*) de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui confère à ces dispositions le moindre sens. *La Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas que soit interprétée l'expression « document de travail » comme un document produit par un ministère dans le cadre d'une stratégie de communication, et le fait de transformer le « document de travail » en la partie « analyse » des mémoires au Cabinet a pour effet de limiter l'accès aux problèmes, aux analyses ou aux options politiques qui est prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Un tel changement au système des documents du Cabinet pourrait être perçu comme une tentative de contourner la volonté du Parlement. » [Traduction libre] (**Commissaire à l'information** c. **le ministre de l'Environnement**, Section de première instance de la Cour fédérale, 2001 FCT 277, p. 26).

Au cours des 18 années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est arrivé à de nombreuses occasions que le gouvernement atteste que l'information demandée constitue un document confidentiel du Cabinet tandis que cela n'était manifestement pas le cas. Le Commissaire peut à l'occasion voir l'information ayant été attestée de la sorte parce que l'attestation représente le dernier recours, une fois qu'ont échoué tous les efforts déployés pour justifier une exception. Ainsi, dans un cas, le greffier du Conseil privé avait fourni une attestation écrite à l'effet que constituait un document confidentiel du Cabinet toute référence dans d'autres documents au fait qu'un ministre, en sa qualité de député, avait écrit à un autre ministre au sujet d'une question d'intérêt public.

Le Commissaire s'était dit d'avis que l'information dont la communication avait été refusée ne pouvait à bon droit être considérée comme des « documents employés en vue ou faisant état de communications entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. » Le Commissaire était

d'avis qu'avant d'invoquer la disposition pour exclure l'information du droit d'accès, le contenu des délibérations ou des communications devait être jugé « à risque » . Le greffier du Conseil privé avait refusé de revoir l'affaire, soutenant que sa décision de considérer l'information comme un « document confidentiel du Cabinet » n'était pas susceptible d'un examen indépendant.

On a également relevé des cas – beaucoup plus rares – où le greffier était disposé à retirer une attestation après avoir entendu les représentations du Commissaire. Ce que l'on cherche à dire ici, c'est que, faute d'un examen indépendant, la disposition d'exclusion applicable aux documents confidentiels du Cabinet est probablement appliquée à un éventail plus large de documents que ne l'avait prévu le Parlement. Comme l'a conclu le juge Evans dans **Le Conseil canadien des oeuvres de charité chrétiennes** c. **le ministre des Finances** (1999) YFC245 à 255 : « Les responsables des institutions fédérales ont tendance à justifier les raisons qu'ils invoquent pour ne pas communiquer les renseignements en faisant valoir l'intérêt public et ainsi à interpréter et appliquer la Loi d'une façon qui assure une protection maximale aux renseignements qu'ils ont en leur possession. »

Dans son rapport faisant état des résultats de l'examen des trois premières années d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général avait indiqué :

> « Le Comité croit fermement qu'il n'est pas justifié d'exclure de façon absolue les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question. L'exclusion des documents du Cabinet a miné la crédibilité de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'ancien ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a déclaré ce qui suit au Comité :
>
> « Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet... Bon nombre de renseignements autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles. »
>
> Le Comité est d'accord avec M. Crosbie. »

(Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, mars 1987, p. 37).

Le test sur lequel tout repose et visant à déterminer si le gouvernement tient vraiment à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* sera la volonté de celui-ci de remédier à ce que tous les analystes indépendants considèrent comme la plus grande faiblesse de la Loi, à savoir l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. La réforme ne signifie absolument pas l'abandon d'un degré de secret nécessaire à la préservation de l'importante convention relative à la responsabilité ministérielle collective et à la promotion d'échanges francs entre ministres.

Tous les analystes indépendants s'entendent pour dire que les documents ne devraient pas être communiqués si leur contenu devait révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Il faut trouver un juste milieu. Comme il est indiqué dans le rapport du Comité permanent de la Justice, en 1987:

> « Le Comité reconnaît qu'il faut prévoir des exceptions pour protéger certains documents du Cabinet; dans une grande mesure, notre système parlementaire de gouvernement se fonde sur la discussion libre et franche, mais à huis clos, des questions d'État. Néanmoins, le Comité estime qu'une disposition bien formulée prévoyant que certains documents font l'objet de mesures d'exception (**au lieu d'être exclus** de l'application de la Loi) constituerait une protection suffisante pour garantir le caractère secret des travaux du Cabinet. Compte tenu du rôle spécial que joue le Cabinet dans notre système parlementaire, aucun critère de détermination du préjudice ne devrait s'appliquer à l'information prévue dans cette catégorie. » (**Une question à deux volets**, p. 37)

Le Commissaire à l'information préconise lui aussi la transformation de l'exclusion applicable aux documents secrets du Cabinet en une exemption et est en faveur d'un resserrement de la portée du secret du Cabinet en limitant celui-ci à l'information qui aurait pour effet de révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Les propositions détaillées à cet égard s'énoncent comme suit :

a) Exception ou exclusion

L'approche fédérale en vigueur, qui consiste à exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* va à contre-courant de la Loi et l'approche prise par les autres gouvernements.

L'exclusion actuelle qui porte sur les documents confidentiels du Cabinet prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être remplacée par une exception, de façon à assujettir ces documents aux dispositions relatives à l'accès à l'information et à l'examen indépendant prévu dans la Loi.

b) Exception impérative ou discrétionnaire

La plupart des textes de loi et des projets de loi sur l'accès à l'information concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une exception impérative. Le Comité permanent, dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, proposait que l'exception soit discrétionnaire. On peut comprendre que les gouvernements hésiteront à affaiblir, dans une large mesure, les protections accordées aux documents confidentiels du Cabinet. Si des changements étaient à prévoir, c'est l'adoption d'une exception impérative qui aurait le plus de chance d'être acceptée. C'est ce qu'on aurait appris des administrations provinciales.

c) Critère de détermination du préjudice

Le gouvernement refuserait, à juste titre, l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice. Le fait de devoir convaincre un agent impartial (comme le Commissaire à l'information ou le tribunal) que la communication serait préjudiciable obligerait le gouvernement à expliquer à des officiers de justice des aspects politiques des délibérations du Cabinet, ce qui ne s'est jamais vu. Les possibilités d'une réforme seraient très limitées si l'on recommandait l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice.

d) Nature du critère objectif

Si l'exception n'est pas fondée sur un critère de détermination du préjudice, elle doit donc se fonder sur un critère objectif. Il s'agit de se demander, et c'est là le problème de fond, quelle doit être la nature de ce critère objectif. L'exclusion actuelle se fonde sur la notion de « documents confidentiels » du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notion partiellement définie dans la Loi et dans la politique comme englobant différents types de documents et de renseignements contenus dans les documents. La politique va plus loin, puisqu'elle définit certains documents ou parties de documents (p. ex. résumés publics de décisions du Cabinet et documents qui ne sont pas destinés au Cabinet, mais joints à des documents du Cabinet) comme n'étant pas des documents confidentiels.

À l'exception de la législation fédérale australienne, ce principe n'a pas été adopté par d'autres gouvernements. On a préféré, pour le critère, se concentrer davantage sur le but de l'exception, à savoir la protection du contenu des délibérations du Cabinet. L'expression « révéleraient la teneur des délibérations du Cabinet » s'accompagne parfois d'une liste non exhaustive des genres de documents ou de renseignements qui pourraient être exclus. Cette approche offre de grands avantages :

- elle fait porter l'exception uniquement sur l'information précise qui doit être protégée et restreint la portée de l'exception. Elle élimine la nécessité d'introduire de longues définitions des différents documents qui pourraient faire l'objet d'une exception et d'illustrer, à l'aide d'exemples, les exceptions à la règle. En d'autres mots, cette approche a le mérite d'être plus simple et de protéger la majorité des documents définis actuellement dans la politique du BCP sur la divulgation des documents confidentiels du Conseil de la Reine pour le Canada, une fois que les diverses exceptions ont été prises en compte;

- elle est de nature plus générique et ne subirait donc pas de tort si le BCP décidait de modifier le système de dossiers du Cabinet et la nature et le genre de documents qui sont créés;

- elle évite aux institutions d'avoir à examiner les documents et à prélever toute simple référence aux travaux du Cabinet (p. ex. numéros de comptes rendus de décisions et numéros du Conseil du Trésor, comme c'est actuellement le cas). Il suffirait de supprimer ce genre de références disparates lorsqu'elles révèlent effectivement *la teneur* des délibérations du Cabinet.

Le test d'une exception visant les documents confidentiels du Cabinet devrait porter sur le fait que la communication d'un document révélerait le contenu des délibérations du Cabinet.

e) Définition du Cabinet

Toutes les exceptions proposées et exclusions actuelles visant les documents confidentiels du Cabinet s'appliquent au Cabinet et à tous ses comités, permanents et spéciaux. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le champ d'activité actuel des éléments composant le Cabinet susceptibles de recevoir des documents préparés à leur intention ou créés en leur nom qui constitueraient des documents confidentiels du Cabinet pour lesquels une protection serait justifiée.

Aussi, il serait approprié que soit conservée la définition actuelle du terme Conseil au sens où l'entend la *Loi sur l'accès à l'information*, qui englobe le Conseil privé de la Reine pour le Canada, ses comités et le Cabinet et ses comités.

f) Champ d'application de l'exception

L'exclusion fédérale est plus restrictive que n'importe quelle exception prévue dans les lois provinciales. Les différences principales concerneraient d'une part, l'accès aux données de base et aux analyses après qu'une décision a été prise et, d'autre part, la réduction des délais d'application d'une exception aux documents confidentiels du Cabinet.

Toute nouvelle exception devrait porter essentiellement sur les documents rédigés ou reçus par les membres du Cabinet et les fonctionnaires dans le cadre de leur participation au processus collectif lié à la prise de décisions du gouvernement et à la formulation de sa politique. Ce sont, en général, les documents suivants :

- ordres du jour, procès-verbaux officiels et non officiels de réunions du Cabinet et de comités du Cabinet et comptes rendus de décisions;
- mémoires ou présentations au Cabinet (y compris les projets) et les documents qui les appuient;
- avant-projets de loi ou de règlement;
- communications entre ministres portant sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet (y compris les projets de documents);
- les mémoires (ou projets de mémoire) présentés par des représentants du Cabinet en vue de le conseiller;
- le matériel d'information préparé pour les ministres en vue de leur permettre de participer aux discussions du Cabinet (y compris les projets de documents);
- tout document contenant des renseignements relatifs à la teneur de l'un des documents énumérés ci-dessus, dont la communication révélerait le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

Il faudrait inclure des exemples des types de documents qui seraient « susceptible(s) de révéler la teneur des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités ». La liste, cela va de soi, ne devrait pas être exhaustive de sorte que la disposition puisse être adaptée aux éventuels changements qui seront apportés au système des dossiers du Cabinet.

Par conséquent, la disposition sur les exceptions applicables aux documents confidentiels du Cabinet devrait prévoir une liste non inclusive, fournie à titre indicatif seulement, des catégories qui pourraient être protégées.

La liste des exemples devrait être structurée comme suit :

i) un ordre du jour, procès-verbal ou autre document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;

ii) un document contenant des options stratégiques ou des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités;

iii) un document destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

iv) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre les ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

v) un document d'information préparé à l'intention d'un ministre se rapportant à des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions mentionnées au paragraphe iv) ci-dessus;

vi) des avant-projets de loi ou de règlement; et

vii) des documents qui renferment des renseignements relatifs à la teneur d'un des documents mentionnés aux paragraphes i) à vi), si l'information est susceptible de révéler la substance des délibérations du Conseil.

g) Séparer en deux domaines la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet

La loi australienne sur l'accès à l'information distingue les documents du Cabinet et du Conseil exécutif :

- des projets de présentations au Cabinet;
- du matériel d'information destiné à un ministre et se rattachant à une présentation au Cabinet.

Ces documents sont couverts par l'exception visant les documents de travail internes (article 36), qui permet de déterminer si un document peut être considéré, en partie ou en totalité, comme avis et recommandations ou si l'accès à cette information n'est pas dans l'intérêt public. Cela signifie qu'une institution gouvernementale a discrétion pour décider si une information de ce type doit être communiquée.

De la même façon, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général considère que la protection prévue pour les mémoires destinés à présenter des recommandations au Cabinet ou pour le matériel d'information fourni aux ministres afin qu'ils se préparent aux réunions du Cabinet fait double emploi. L'exception discrétionnaire visant les avis et recommandations prévue à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* protège suffisamment les parties de ce genre de documents faisant état des délibérations du Cabinet.

Si, au premier abord, il semble que cette protection soit assurée, il est tout de même nécessaire de revenir à la nature spéciale de la protection indispensable au processus collectif de prise de décisions du régime parlementaire. D'autres législatures au Canada, en examinant cette question, ont considéré qu'il convenait d'appliquer deux modes de traitement aux documents confidentiels du Cabinet : l'un impératif, l'autre discrétionnaire. Cela ne signifie pas que l'exception portant sur les avis et les recommandations n'entre pas en ligne de compte lorsqu'un document ne peut constituer ou ne peut plus constituer un document confidentiel du Cabinet, mais l'application de deux modes de traitement compliquerait, semble-t-il, la prise de décision touchant cette procédure d'exception déjà complexe. Tout recours à une exception discrétionnaire devrait s'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet visés par une exception.

h) Exceptions à l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Un certain nombre d'exceptions à la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet sont reconnues dans les lois sur l'accès à l'information de tous les gouvernements et dans divers projets de modification des lois. Nous analysons ci-dessous toutes ces exceptions et nous formulons des recommandations pour chacune d'entre elles.

i) Délais

En raison de la nature objective de toutes les mesures de protection prévues pour les documents confidentiels du Cabinet, toutes les lois, sauf la loi australienne, prévoient un délai maximum durant lequel un document ou une partie d'un document peut être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. La norme était au départ de 20 ans (fédéral et Ontario). Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a recommandé de réduire le délai à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont également adopté cette norme.

j) Problèmes, analyses et options politiques

À l'alinéa 69(3)*b*) de la Loi, le Parlement prévoit que les documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Cabinet soient assujettis au droit d'accès dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. Or, la volonté du Parlement à cet égard n'a pas été respectée dans les années subséquentes, comme on l'a vu précédemment.

Cette exception visant les problèmes, les analyses et les options politiques constitue l'élément déterminant pour élargir l'accès à l'information sur lequel s'appuient couramment les travaux du Cabinet sans menacer la confidentialité de ses délibérations. Elle est essentielle quand il s'agit d'accroître la responsabilisation du gouvernement et de faire en sorte que le Cabinet obtienne de ses fonctionnaires la meilleure information qui lui sert à prendre des décisions — puisque cette information pourra faire l'objet d'examen et de commentaires.

Vu la réticence des gouvernements à communiquer l'information en question, la Loi devrait être modifiée de manière à indiquer clairement que les problèmes, les analyses et les options politiques qui sont présentés au Cabinet pour examen soient assujettis au droit d'accès.

k) Résumés de décisions

Tous les gouvernements résument les décisions du Cabinet afin de les communiquer au public ou de permettre à leurs institutions de suivre les directives du Cabinet. Ces résumés ne sont pas tous à la disposition du public sous forme de communiqués de presse ou de documents du même type. Il est donc nécessaire de reconnaître que ces résumés ne sont pas considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, une fois qu'ils ont été prélevés d'autres documents susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités. Ces résumés (p. ex. les circulaires émises par le Conseil du Trésor pour la mise en oeuvre de décisions se rapportant à une nouvelle politique ou à des compressions budgétaires) devraient systématiquement être mis à la disposition du public.

l) Le Cabinet comme instance d'appel

De temps en temps, le Cabinet ou l'un de ses comités (p. ex. le Conseil du Trésor) fait fonction d'instance d'appel, en vertu de telle ou telle loi. On peut avancer que, dans un tel cas, le document se rapportant à une décision, mais non aux avis et aux recommandations qui l'appuient, devrait être mis à la disposition du public. Ces décisions sont très souvent communiquées au public. Cependant, il est tout de même nécessaire d'établir une règle générale de façon à ce que de telles décisions ne puissent être traitées comme des documents confidentiels du Cabinet. Cette disposition est prévue dans les lois sur l'accès à l'information de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

m) Divulgation avec le consentement du Cabinet

Par convention, le Premier ministre et les anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du Cabinet de leur administration. Les ministres et anciens ministres contrôlent l'accès aux documents se rapportant à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. La politique fédérale prévoit que le Cabinet ou le Premier ministre a la discrétion de rendre un document confidentiel du Cabinet accessible au public. Les ministres concernés peuvent exercer cette discrétion pour les documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

En Ontario, l'alinéa 12(2)b) reconnaît au Conseil des ministres le pouvoir de lever la confidentialité d'un document du Cabinet, lorsque ce document a été préparé sous ses auspices. Ce consentement ne fait pas partie des pratiques courantes ou normales, mais le Commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels de cette province a recommandé de l'utiliser dans les cas où des propositions ou des projets de lois ou de règlements ont déjà été divulgués, pour consultation, à certaines parties,

mais dont l'accès a été refusé à d'autres parce que les documents tombent sous le coup de l'exception touchant les documents confidentiels du Cabinet. Selon le Commissaire à l'information, le consentement du Conseil des ministres peut mettre fin à cet accès inégal à l'information. Le Cabinet peut, à d'autres occasions, vouloir donner son consentement à la divulgation de renseignements considérés comme faisant partie des documents confidentiels du Cabinet. Les mêmes règles peuvent s'appliquer à un ministre ou à un groupe de ministres après la communication d'une décision du gouvernement ou la formulation d'une de ses politiques. Dans la mesure où le consentement du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre diffère de la convention actuelle sur la divulgation des documents confidentiels du Cabinet, il conviendrait d'ajouter un alinéa à la disposition sur la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet, afin de reconnaître l'existence de la procédure en question.

n) Communication pour raisons d'intérêt public

La divulgation pour raisons d'intérêt public constitue en soi un problème très vaste et fondamental en matière d'accès à l'information. Elle est désormais prévue dans la plupart des textes de loi récents sur l'accès à l'information du Canada et devra être examinée soigneusement dans toute révision de la loi fédérale. L'Ontario a été la première province à introduire une dérogation pour raisons d'intérêt public dans sa législation. De façon générale, elle prévoit que, nonobstant toutes les autres dispositions, le responsable d'une institution gouvernementale doit, dès que c'est possible, divulguer tout document au public ou aux personnes concernées s'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une telle divulgation sert l'intérêt public. La dérogation s'étend aux documents du Cabinet, mais la notion d'intérêt public est restreinte, puisque la dérogation ne s'applique qu'à un document qui révélerait un préjudice *grave* (*grave harm*) causé à l'environnement, à la sécurité ou la santé. La législation ontarienne inclut également une dérogation pour raisons d'intérêt public dans plusieurs de ses dispositions d'exclusion, mais les documents confidentiels du Cabinet ne sont pas visés.

La Colombie-Britannique et l'Alberta élargissent la disposition de base de la loi ontarienne en prévoyant la divulgation de l'information au public, à un groupe de personnes concernées, à une personne ou à l'auteur d'un recours en vertu de la Loi lorsqu'un risque de préjudice *important* (*significant harm*) menace l'environnement, la santé ou la sécurité du public ou lorsque la divulgation sert *clairement* l'intérêt public (article 25 de la *Freedom of Information* and *Protection of Privacy Act* – loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels - de la Colombie-Britannique et article 31 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* – loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels - de l'Alberta).

Très peu de décisions rendues en vertu des lois provinciales sur l'accès à l'information ont trait à la communication d'information pour raisons d'intérêt public, et la plupart d'entre elles se rapportent à la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité publiques. Il n'y en a aucune sur l'intérêt public dans la divulgation de documents confidentiels du Cabinet. Le moins qu'on puisse dire est que la dérogation pour raisons d'intérêt public ne donne pas lieu à la divulgation d'une multitude de documents confidentiels du Cabinet. Cela devrait rassurer les personnes qui voient dans de telles dispositions une grave menace à la protection de la confidentialité du processus de prise de décisions du Cabinet.

En même temps, il est très difficile de défendre le principe de non-divulgation de l'information, qu'il s'agisse de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres, faisant état d'un risque de préjudice *grave* ou *important* pour l'environnement, la santé ou la sécurité publiques ou dont la divulgation servirait *clairement* l'intérêt public. Les critères demeurent très stricts, et l'information susceptible de correspondre à cette définition serait le plus souvent rendue publique ou communiquée aux groupes ou aux personnes concernées sans qu'il leur faille présenter une demande de communication.

Il est donc nécessaire que toute règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet soit assujettie à une disposition visant la communication pour raisons d'intérêt public, et que cette disposition prenne de préférence la forme de l'article introduit dans les lois de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

o) Restrictions relatives à l'examen et à l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet

On reconnaît généralement le caractère particulier des documents confidentiels du Cabinet en limitant le nombre d'agents indépendants relevant du Parlement qui peuvent y avoir accès, les examiner et prendre des décisions sur l'accès du public à ces documents, et en stipulant que ces agents doivent avoir un certain niveau hiérarchique. Cette procédure, pleine de sagesse, permet de respecter le principe général de confidentialité des délibérations du Cabinet.

La nature des mécanismes d'examen dépend toutefois de ce que sera la structure globale de l'examen dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, une fois que celle-ci sera révisée. Si la Loi n'est pas modifiée, le Commissaire à l'information jouant le rôle d'ombudsman lorsque l'accès à l'information est refusé, il faut donner suite aux recommandations du Comité permanent.

Le Comité a recommandé que le refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet ne soit pas transmis au Commissaire à l'information, mais plutôt traité directement par le juge en chef adjoint de la Cour fédérale. Cette façon de procéder serait non seulement extrêmement conflictuelle et coûteuse, mais représenterait aussi une lourde charge pour le juge en chef adjoint. Il semble que des considérations pratiques

justifient le fait que le Commissaire à l'information soit autorisé à étudier ce type de refus, comme il étudie tous les autres refus. Le Commissaire à l'information devrait toutefois être tenu de limiter la délégation de ses pouvoirs d'enquête, comme le stipulent certaines dispositions se rapportant aux questions relatives aux affaires extérieures et à la défense, aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'il y a appel devant la Cour fédérale, l'affaire devra être entendue par le juge en chef adjoint, comme l'exige également l'article 52 sur les questions intéressant les affaires extérieures et la défense.

Si, après révision de la législation sur l'accès aux renseignements, il est décidé que le Commissaire à l'information prendra des décisions exécutoires en matière de refus d'accès, ce dernier ne pourra déléguer l'examen et l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet qu'à un maximum de quatre fonctionnaires, comme le stipule le paragraphe 59(2) sur les exceptions particulières relatives aux affaires extérieures et à la défense.

p) Proposition de disposition d'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Que l'on modifie l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet de la manière suivante :

1. Le chef de l'institution gouvernementale refusera de communiquer tout document susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tel que, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède :

a) un ordre du jour, un procès-verbal ou un document faisant état des délibérations ou des décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;

b) un document contenant des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités;

c) un document destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

d) un document d'information employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) un document d'information destiné à un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions dont il est question en c) ci-dessus;

f) des projets de politiques ou de règlements;

g) des documents contenant des renseignements relatifs à la teneur d'un document qui entre dans la catégorie dont il est question aux alinéas a) à e) ci-dessus, si les renseignements révèlent le contenu des délibérations du Conseil.

2. Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

a) à un document remontant à 15 ans ou plus;

b) à un document, ou à une partie de document, rendant compte d'une décision du Conseil prise suite à un appel en vertu d'une loi fédérale;

c) à un document, ou à une partie de document, exposant des problèmes, des analyses ou des options politiques soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités, pour examen et prise de décision, si :

i) la décision a été rendue publique;

ii) quatre ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée;

d) à un document, ou à une partie de document, joint à une présentation au Cabinet qui n'a pas été créé en vue d'être soumis à l'examen du Cabinet ou de l'un de ses comités;

e) à un document, ou à une partie de document, contenant un résumé d'une décision du Cabinet ne renfermant aucun renseignement susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil;

f) à un document, ou à une partie de document, destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.

3. Aux fins des paragraphes (1) et (2), le terme « Conseil » désigne le Conseil privé de la Reine pour le Canada, les comités du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le Cabinet et les comités du Cabinet.

ii) Colmater les brèches dans le champ d'application de la Loi

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique qu'aux institutions énumérées à l'annexe I de la Loi. Aucun principe général ne dicte quelles sont les institutions qui doivent y être ajoutées. Le Cabinet a le pouvoir d'ajouter des institutions à la liste, bien qu'il ne soit pas tenu de le faire, mais pas d'en rayer. Cette façon de faire a donné lieu à une annexe I désuète, dans laquelle figurent des institutions qui n'existent plus et sont absentes d'autres qui sont normalement réputées comme faisant partie de l'appareil de gestion des affaires publiques fédéral.

La meilleure approche à cet égard consisterait à énoncer dans la Loi les critères relatifs à l'inclusion à l'annexe I de la Loi et à obliger le Cabinet à y ajouter toute institution admissible à y figurer. L'élimination pure et simple de l'annexe I entraînerait toutefois trop d'incertitude dans le système. Les institutions, particulièrement les nouvelles formes d'entreprises exerçant des activités gouvernementales, doivent savoir sans l'ombre d'un doute si elles sont assujetties à la Loi; elles doivent avoir un moyen de contester leur inclusion, et le public doit avoir un moyen de contester l'exclusion par le Cabinet de telle ou telle institution de l'annexe de la Loi.

Le mécanisme recommandé à cet égard est le suivant : le Cabinet devrait avoir l'obligation d'ajouter les institutions autorisées à figurer à l'annexe I de la Loi. Quiconque (y compris une personne morale) devrait avoir le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information, avec le

droit à une révision ultérieure par la Cour fédérale, quant à la présence d'une institution donnée dans l'annexe I de la Loi ou son absence de celle-ci. Comme c'est le cas maintenant, le Commissaire devrait avoir le pouvoir de recommander l'inclusion d'une institution à l'annexe I ou la suppression de celle-ci, et la Cour fédérale, après un nouvel examen, devrait avoir le pouvoir d'ordonner l'ajout d'une institution à l'annexe I ou la radiation de celle-ci.

Le professeur Alasdair Roberts, de l'Université Queen's, a produit une analyse judicieuse de la façon dont les dispositions législatives sur l'accès à l'information, conçues traditionnellement pour respecter la séparation du secteur public du secteur privé, perdent graduellement de leur efficacité. Il signale qu'il n'y a guère de consensus sur la façon de remédier au problème; un éventail d'approches ont été adoptées par des gouvernements ayant des dispositions législatives sur l'accès à l'information. Voici quelques options à cet égard :

- serait couverte toute organisation qui mène des fonctions gouvernementales importantes, qu'elle appartienne à des intérêts publics ou privés;
- serait couverte toute organisation qui exerce des fonctions de nature gouvernementale ou qui fournit, en vertu d'un marché conclu avec une autorité publique tout service dont la prestation représente une fonction de l'autorité publique en question;
- serait couverte toute organisation dont les activités soulèvent le risque d'abus de pouvoir;
- serait couverte toute organisation dont l'absence aurait un effet préjudiciable sur les intérêts fondamentaux des citoyens.

Le défi manifeste pour le Canada consiste à trouver des critères servant à déterminer si une institution doit être assujettie à la Loi qui soient le plus objectifs possible de manière à les rendre faciles à comprendre et à appliquer dans des cas particuliers. **À cette fin, il est recommandé que tout institution, organisme, office ou entité juridique soit ajouté à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* pourvu qu'il remplisse au moins une des cinq conditions suivantes :**

1. il est financé, en tout ou en partie, par des crédits du Parlement ou constitue une composante administrative de l'institution du Parlement;
2. il ou son parent appartient (entièrement ou majoritairement) au gouvernement du Canada;
3. il figure à l'annexe I, I.1, II ou III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
4. il ou son parent est dirigé ou administré par au moins une personne nommée en vertu d'une loi fédérale;
5. il exerce des fonctions ou fournit des services en vertu d'une loi ou d'un règlement fédéral;
6. il exerce des fonctions ou fournit des services dans un secteur de compétence fédérale qui sont essentiels à l'intérêt public en ce qui concerne la santé, la sécurité, la protection de l'environnement ou la sécurité économique.

Il est bien entendu impossible de prévoir avec certitude les formes que prendront les mécanismes institutionnels à l'avenir ni par l'intermédiaire de quelle fonction de gestion des affaires publiques ceux-ci s'exerceront. Ces dernières années, les services de contrôle de la circulation aérienne sont passés d'un ministère, où ils étaient assujettis au droit d'accès à l'information, à une société privée, où ils ne sont pas couverts. Des changements pourraient également intervenir à l'avenir dans la façon dont les gouvernements gèrent les services correctionnels, l'approbation des médicaments, les subventions et contributions, les services de police, les interventions en cas d'urgence et ainsi de suite. Il faut espérer que le principe de la reddition de comptes par la transparence ne disparaîtra pas simplement parce que le mode de prestation du service a changé. Les critères qui sont proposés pour l'inclusion se veulent objectifs, mais aussi assez souples pour constituer des guides utiles dans l'avenir.

En vertu des critères pour l'inclusion qui ont été énumérés plus haut, les institutions qui ne figurent pas à l'annexe I mais qui devraient y être ajoutées sont notamment :

La Chambre des communes et ses composantes

Le Sénat et ses composantes

La Bibliothèque du Parlement

Le directeur général des élections

Le Commissaire à l'information

Le Commissaire à la protection de la vie privée

Le Commissaire aux langues officielles

Le Vérificateur général

La Société Radio-Canada

La Société canadienne des postes

Le Canadien National

Énergie atomique du Canada Limitée

Nav Canada

La Société canadienne du sang

La Commission canadienne du blé

La Voie maritime du Saint-Laurent

L'Office d'investissement du Régime de pension du Canada

La Société pour l'expansion des exportations

Il importe de noter que les critères qui sont énoncés plus haut engloberaient les bureaux des députés et sénateurs ainsi que la Cour suprême, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt. Dans son rapport de 1987, le Comité permanent de la Justice avait recommandé que ces organismes soient expressément exclus de l'application de la Loi. John Grace, ancien Commissaire à l'information, n'avait pas non plus recommandé l'inclusion de ceux-ci dans les propositions de réforme qu'il avait déposées au Parlement en 1994.

Est empreinte de sagesse l'opinion selon laquelle le pouvoir judiciaire du gouvernement, qui doit rendre une décision à l'égard des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et émettre des ordonnances exécutoires à ce sujet (à la différence du Commissaire à l'information, qui est

appelé à faire enquête et à recommander un règlement), ne devrait pas être assujetti aux exigences de la Loi ni aux pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information. Surtout, par convention et de par la Constitution, les délibérations des tribunaux sont ouvertes au public dans un degré plus large que ne le sont les activités d'autres institutions où s'exerce le pouvoir.

Est aussi empreinte de sagesse l'opinion selon laquelle les bureaux des députés et des sénateurs ne devraient pas être assujettis à la Loi, car ceux-ci exercent leur rôle dans la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire des institutions du parti et du Parlement. Leurs décisions et interventions n'appellent pas la même reddition des comptes que celles des ministres ou des diverses institutions du Parlement auxquelles ils appartiennent.

Il est par conséquent recommandé que la Loi exclue de son champ d'application la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada, la Cour canadienne de l'impôt et les bureaux des députés et sénateurs.

Deux autres conditions s'imposeront pour empêcher la « fuite » de documents relevant d'institutions assujetties à la Loi vers d'autres qui ne le sont pas. Disons d'abord que cela se produit surtout lorsqu'une institution assujettie à la Loi confie à contrat l'exécution d'une fonction donnée (par exemple une enquête relative à une plainte de harcèlement, un examen de gestion ou un plan stratégique) et prévoit que tous les documents se rapportant à l'activité visée par le contrat (sauf, bien entendu, le produit livrable) resteront en la possession de l'entrepreneur.

Pour contrer cette pratique, la *Loi sur l'accès à l'information* devrait prévoir que tous les marchés conclus par des institutions inscrites à l'annexe comportent une clause indiquant que tous les documents produits en vertu des marchés de service relèvent d'elles.

Par ailleurs, des institutions ont tenté de limiter la portée de l'accès à l'information en soutenant que les documents conservés dans les cabinets des ministres et au cabinet du Premier ministre ne tombent pas sous le coup du droit d'accès. Au moment d'écrire ces lignes, la Cour fédérale instruisait une affaire dans laquelle la Couronne défend cette interprétation restrictive de la Loi. La Loi devrait être modifiée pour mettre fin à l'incertitude en indiquant clairement que l'endroit où est conservé un document ne détermine en rien si le document est visé par le droit d'accès ou ne l'est pas. **Particulièrement, le droit d'accès énoncé à l'article 4 devrait préciser qu'il englobe les documents conservés dans les cabinets des ministres et au cabinet du Premier ministre relatifs aux questions entrant dans les fonctions des ministres et du Premier ministre en tant que responsables des institutions qu'ils dirigent.**

iii) La dérobade – Article 24

Pour John Grace, ancien commissaire à l'information, l'article 24 de la Loi représentait « le vice caché de notre législation sur l'accès à l'information » (Rapport annuel 1993-1994, p. 37). Par ces mots, il faisait allusion au fait que cette disposition donne à l'administration publique la possibilité de soustraire à la communication certains renseignements, même quand le secret ne serait vraisemblablement pas

justifié. Même les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, soutenait-il, ne sont protégés de façon absolue que pour vingt ans. Pourtant, les documents visés par l'article 24 jouissent d'un secret obligatoire à durée indéfinie. Ce paragraphe se lit comme suit :

> « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II. »

Pour qu'on puisse y ajouter ou en supprimer des dispositions, l'annexe II doit être modifiée par le Parlement. Cette « dilution » du droit d'accès se fait très subrepticement, dans les dernières pages d'une autre loi, en tant que « modification corrélative » de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Étant donné que l'article 24 constitue une exception obligatoire, que l'on peut invoquer sans faire la preuve d'un risque raisonnable de préjudice, le Parlement avait prévu que son utilisation ferait l'objet d'un examen minutieux. C'est pourquoi le paragraphe 24(2) prévoit que chaque disposition énoncée à l'annexe II soit revue par le Parlement en même temps que l'examen général prévu au paragraphe 75(2). L'examen en question a été mené en 1986 par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général.

Dans son rapport du 1er juin 1986, le Comité indiquait que l'esprit de la Loi sur l'accès à *l'information* était énoncé au paragraphe 2(1), lequel prévoit :

> « La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Le Comité avait conclu que deux des trois principes qui sont énoncés dans cette disposition étaient dans une certaine mesure battus en brèche par l'existence de l'article 24. D'abord, soutenait-il, dans la mesure où un bon nombre des dispositions de l'annexe II prévoient un vaste pouvoir discrétionnaire relatif à la communication de documents et tombent sous le coup de l'interdiction obligatoire prévue à l'article 24, on ne peut qualifier de « précise et limitée » l'exception au droit d'accès . Le Comité a également fait remarquer qu'étant donné que l'envergure de l'examen par le Commissaire des décisions des institutions de ne pas communiquer des documents en vertu de l'exception se limite à une simple détermination de la question de savoir si la communication tombe sous le coup d'autres restrictions statutaires, on ne peut guère parler de véritable examen indépendant.

Après avoir examiné l'historique et l'objet de l'article 24 et la nature de l'information énumérée à l'annexe II et avoir entendu des témoins à ce sujet, le Comité a conclu :

« Nous avons conclu qu'en général, l'annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégés par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. » (Une question à deux volets, p. 134).

Le Comité, au sujet de trois lois, a élevé des objections en ces termes :

« Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* qui sont actuellement énumérées dans l'annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confidence. Il a été démontré que cela vaut également pour les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu. »

Par conséquent, le Comité a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions qui incorporeraient les intérêts spéciaux prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations de corporations et de syndicats ouvriers* et continueraient à protéger ceux-ci. Il a également recommandé que le ministère de la Justice entreprenne un vaste examen des restrictions statutaires résiduelles prévues à l'annexe II et modifie les lois existantes, comformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il semblerait que les sages conseils du Comités soient tombés dans l'oreille de sourds, comme le montrent les statistiques. Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été promulguée, en 1983, les 33 lois qui étaient énumérées à l'annexe II contenaient ensemble une quarantaine de dispositions limitant d'une certaine manière la communication de renseignements. Trois ans plus tard, au moment de l'examen par comité parlementaire de juin 1986, l'on dénombrait 38 lois incorporant 47 dispositions relatives au secret. À la fin de l'exercice visé par le présent rapport (31 décembre 2000), la liste était passée à 52 lois et 66 dispositions ayant un effet sur le caractère confidentiel des documents.

Ces dérogations détournées au droit d'accès sont tout aussi dérangeantes pour le Commissaire qu'elles l'étaient pour le Comité permanent de la Justice. Lorsque le Parlement a accordé le droit d'accès aux documents de l'administration fédérale, il avait inclus une phrase très importante, soit « nonobstant toute autre loi fédérale »

(article 4). L'élargissement à l'infini de l'annexe II risque désormais de faire disparaître la limitation essentielle du secret rampant que ces cinq mots constituaient à l'origine.

Comme il est clair que les exceptions prévues dans la Loi confèrent une protection suffisante à tous les secrets légitimes, le moment est venu d'abolir l'article 24.

iv) Remède radical pour corriger les retards

Depuis le début, les utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* se plaignent de la lenteur chronique de l'envoi des réponses et ce, malgré le fait que le Parlement ait clairement énoncé au paragraphe 10(3) le principe selon lequel le non-respect des délais prévus équivaut à un refus de communication. La disposition porte que :

> « Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication. »

La Loi ne prévoit aucune sanction pour le non-respect de l'obligation juridique de répondre à une demande de communication dans un délai de 30 jours (ou dans un délai validement prorogé). En conséquence, de nombreux ministères ont adopté très tôt des délais selon la mesure de leurs capacités, et ils le font toujours.

Les plaintes relatives aux retards – même après 17 ans de tentatives – représentent environ la moitié de toutes les plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information. Plusieurs importants destinataires de demandes de communication reçoivent immanquablement une évaluation défavorable dans les fiches de rendement du Commissaire en ce qui a trait au respect des délais. (Pour plus de précisions sur les fiches de rendement du présent exercice et la situation actuelle sur le plan des retards, voir le chapitre IV, pp. 99 à 105) Cette situation est « un scandale abominable que l'on préfère taire » — pour citer un ancien commissaire.

Dans son rapport de 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a recommandé que le Conseil du Trésor, de concert avec la Commission de la fonction publique, examine des moyens d'améliorer le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Même à cette époque, le problème préoccupait tellement le Comité que ce dernier a demandé que l'examen commence immédiatement et que les résultats en soient présentés au Comité dans un délai d'un an.

Le Conseil du Trésor a fait fi de la recommandation. Il n'a ni examiné des moyens de résoudre le problème ni présenté de rapport au Comité. Jusqu'à présent, aucun examen de la sorte n'a été entrepris par le Conseil du Trésor – du moins, pas à la connaissance du présent Commissaire. Il ne faut pas oublier que c'est le président du Conseil du Trésor qui est désigné comme ministre responsable de la bonne administration de la Loi dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Il s'agit presque d'un précédent de se trouver dans une situation où l'on cherche des moyens pour « encourager » les fonctionnaires à respecter des obligations juridiques. On n'a qu'à penser aux conséquences. Et pourtant, c'est la situation dans laquelle se trouvait le Comité permanent de la Justice en 1987 et celle dans laquelle nous nous trouvons en 2001.

En plus de sa recommandation au Conseil du Trésor d'étudier la question, la seule autre recommandation concernant les délais qu'a formulée le Comité visait l'élaboration d'une disposition juridique concernant la communication de réponses dans un délai raisonnable et la perception de frais. Plus particulièrement, le Comité a recommandé que le Commissaire à l'information soit habilité à rendre un décret annulant les frais de communication dans les cas de retard injustifié.

Dans ses recommandations de 1993-1994 relatives à une réforme, l'ancien Commissaire à l'information, John W. Grace, était d'avis que le droit de percevoir des frais devrait être aboli dans les cas de retard injustifié dans la communication des réponses. Il a émis cet avertissement : « Certes, cette sanction serait largement symbolique, car des frais importants sont rarement perçus. Mais ce serait un début. Il n'y a aucune raison pour que les demandeurs aient à payer quoi que ce soit pour de mauvais services. » M. Grace a ensuite proposé une sanction qui ferait peut-être réfléchir davantage, soit l'interdiction pour le gouvernement d'invoquer certaines exceptions prévues par la *Loi* lorsqu'il s'agit de communications tardives. Selon sa proposition, le gouvernement ne pourrait justifier avoir dérogé à l'interdiction que s'il invoquait les articles 13, 17, 19 et 20, qui protègent les documents confidentiels émanant de l'étranger ou des provinces, la sécurité des personnes et la vie privée ainsi que les renseignements confidentiels confiés par des tiers.

Il y a un doute quant à savoir si la proposition est réalisable. Plusieurs dispositions que le gouvernement ne pourrait invoquer contiennent des critères subjectifs et, si ces critères sont respectés, l'information mérite sûrement d'être protégée même si la communication est tardive. L'idée derrière cette « sanction » est bonne. Celle-ci aurait autant de poids sans toutefois risquer la communication très dommageable de certains renseignements si elle se limitait à la perte de la possibilité d'invoquer les articles 21 (avis internes) et 23 (secret professionnel des avocats) dans les cas des communications tardives. Ces deux articles sont discrétionnaires et protègent le processus interne de prestation de conseils. Une sanction limitée de la sorte ferait mal là où il le faut.

Par conséquent, il est recommandé que la Loi soit modifiée de manière à empêcher l'invocation des articles 21 et 23 pour justifier les communications tardives.

Un tel remède radical aux communications tardives ne peut se justifier que si les institutions fédérales disposent d'un délai raisonnable pour répondre aux demandes de communication. En 1999-2000, les institutions fédérales ont pu respecter le délai dans 63 % des cas. En 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a recommandé que le délai de communication soit ramené à 20 jours.

Toutefois, les demandes d'accès à l'information sont de plus en plus complexes et demandent beaucoup de recherches, et leur nombre dépasse considérablement celui de 1987. Il ne semble y avoir aucune raison globale justifiant l'augmentation ou la réduction du délai actuel de 30 jours prévu pour la communication d'une réponse.

Toutefois, des préoccupations ont été soulevées au sujet des dispositions de la Loi concernant la prorogation de délai. Les demandeurs choisissent fréquemment de présenter un grand nombre de demandes individuelles sur le même sujet (qui peuvent être réparties selon différentes périodes) plutôt qu'une seule demande détaillée. Ils le font malgré les frais supplémentaires que cela comporte afin de tirer profit des cinq heures de recherche gratuite effectuée pour **chaque** demande.

Cette façon de procéder ne réduit toutefois pas la charge de travail dont doit s'acquitter le ministère pour donner suite à ces demandes, mais elle peut restreindre le droit prévu par la loi d'avoir recours à une prorogation de délai. Par exemple, si aucune demande parmi un ensemble ne comporte un grand nombre de documents, le Ministère ne pourrait obtenir une prorogation de délai conformément à l'alinéa 9(1)a); par contre, si l'ensemble de demandes était considéré comme étant un tout, le critère relatif au grand nombre de documents pourrait être invoqué.

Il faudrait corriger cette faiblesse du régime de prorogation en permettant à une institution fédérale de grouper toutes les demandes provenant d'une seule personne et portant sur le même sujet (dans les 30 jours suivant la réception de la demande initiale), aux fins de l'application de l'alinéa 9(1)a) de la Loi.

Lorsque des demandes sont ainsi groupées aux fins de l'application de l'alinéa 9(1)a), il convient d'en aviser le demandeur dans l'avis de prorogation de délai.

Bien qu'il y ait lieu d'élargir la portée de la disposition relative à la prorogation de délai de la manière susmentionnée, il faudrait également se pencher sur son manque de précision. Actuellement, lorsque des prorogations de délai sont autorisées, elles sont accordées pour une période « que justifient les circonstances » (par. 9(1)). Compte tenu du fait qu'une plainte **doit** être déposée auprès du Commissaire à l'information au plus tard un an après la présentation de la demande de communication, le droit du plaignant peut en fait être nié par le recours à la prorogation de délai. Il faut également corriger cette faiblesse.

Il est recommandé que l'article 9 soit modifié de manière qu'aucune prorogation de délai ne puisse dépasser un an sans l'approbation du Commissaire à l'information. De plus, il est recommandé que l'article 31 soit modifié de manière à accorder au Commissaire le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai d'un an dans le cadre duquel une plainte doit être déposée.

Une autre mesure aiderait le Parlement et le public à identifier les institutions fédérales qui ne respectent pas les délais obligatoires relatifs à la communication de l'information. L'article 72 de la Loi prévoit qu'à la fin de chaque exercice, chacun des responsables d'une institution fédérale établit pour

présentation au Parlement le rapport d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui concerne son institution. Ces rapports sont toujours renvoyés au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. La Loi ne précise en rien ce que doivent contenir ces rapport. Le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices concernant la teneur des rapports annuels, mais il ne demande pas aux institutions d'évaluer leur rendement pour ce qui est du respect des délais de communication.

Par conséquent, il est recommandé de modifier l'article 72 de manière à exiger des institutions fédérales qu'elles indiquent dans leurs rapports annuels le pourcentage de demandes d'accès à l'information pour lesquelles il y avait une présomption de refus au moment de la communication et qu'elles donnent les raisons de tout rendement inférieur à cet égard. Autrement dit, toutes les institutions devraient être tenues selon la Loi de présenter au Parlement une fiche de rendement semblable à celle que le Commissaire a établie au sujet de certaines institutions au cours des dernières années.

v) Reconnaître, encourager et protéger les coordonnateurs

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, chaque institution fédérale s'est occupée de l'accueil et du traitement des demandes d'accès à l'information (et de communication de renseignements personnels) et des réponses à ces demandes par l'entremise de fonctionnaires portant le titre de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). C'est toutefois là le seul élément d'uniformité. Certains coordonnateurs occupent leur poste à temps plein, d'autres à temps partiel; certains ont un poste de niveau supérieur, d'autres de niveau subalterne; certains sont habilités à accorder des exemptions, d'autres préparent simplement des dossiers au sujet desquels ils ne peuvent rendre de décisions; certains ont un accès direct aux sous-ministres, d'autres ne l'ont pas; certains sont encouragés à être les champions du droit à l'accès à l'information de leur institution, d'autres sont encouragés à appliquer la Loi au pied de la lettre.

Tous les coordonnateurs de AIPRP sont à l'occasion tiraillés entre leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et leurs perspectives de carrière au sein de l'institution où ils travaillent. Le Comité permanent de la justice a fait état de cette réalité troublante au cours de son examen triennal. Le Conseil du Trésor a aussi traité de ce problème après avoir examiné les réponses des coordonnateurs à une étude sur leurs rôles et leur satisfaction professionnelle qui a été effectuée en 1986. L'étude a révélé ce qui suit :

> « De façon générale, les coordonnateurs estiment qu'il y a lieu pour les cadres supérieurs fédéraux de se rendre compte de l'existence des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et de reconnaître que ces dernières modifient fondamentalement la conduite des affaires publiques puisqu'elles influent sur toutes les étapes du traitement de l'information fédérale, depuis sa création jusqu'à

son aliénation, et que leurs répercussions vont bien au-delà du traitement administratif de demandes. » (Examen de la coordination de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au sein des institutions fédérales, effectué par le Conseil du Trésor en 1986)

En dépit du rôle essentiel et indispensable qu'ils jouent dans le système, soit celui de transformer des droits inscrits noir sur blanc en un véritable service, les coordonnateurs de l'AIPRP ne sont même pas mentionnés dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Conformément à l'alinéa 5(1)d) de la Loi, le président du Conseil du Trésor est tenu de publier un répertoire des institutions visées par la Loi ainsi qu'une description de leurs fonds de renseignements. Le répertoire, intitulé Info Source, doit notamment fournir « les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication ». Voilà, dans la Loi, ce qui se rapproche le plus d'une reconnaissance du rôle du coordonnateur de l'AIPRP. Pire encore, aucune des inscriptions dans Info Source ne mentionne le coordonnateur de l'AIPRP. Seule la partie intitulée « Termes utiles » qui se trouve au début de la publication mentionne le coordonnateur de l'AIPRP, comme suit :

> « **Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels**. Chaque ministère ou organisme du gouvernement fédéral a un coordonnateur de l'AIPRP dont le bureau est doté de personnel qui peut répondre à vos questions et vous aider à préciser les dossiers que vous désirez voir. Vous pouvez communiquer avec les coordonnateurs en personne, par téléphone ou par écrit. Si vous envoyez une lettre, fournissez le plus de détails possible afin que le personnel puisse repérer le dossier et vous faire parvenir une réponse dans les plus brefs délais. » (Info Source, 2000-2001, p. 4)

En 1987, le Comité permanent de la Justice estimait que, depuis longtemps, les coordonnateurs de l'AIPRP auraient dû être reconnus sur le plan professionnel, faire partie du groupe de la haute direction des ministères, participer aux activités des comités exécutifs des ministères et rendre compte directement à leur sous-ministre, qu'il faudrait élaborer un ensemble uniforme de descriptions d'emploi et une série d'attentes à leur intention, faire en sorte qu'ils reçoivent une formation officielle complète dans cette discipline et fonctionnent dans une culture de leadership qui ne les pénalise pas pour appliquer la Loi dans leur institution.

On n'a pas donné suite à ces sages recommandations. Dans presque chaque rapport annuel publié par le présent Commissaire et ses prédécesseurs depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le rôle pénible et ingrat des coordonnateurs de l'AIPRP a été porté à l'attention du gouvernement. En 1998, le Commissaire Grace a proposé l'adoption d'un code de déontologie pour les coordonnateurs de l'AIPRP et il a recommandé à Justice Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor, aux utilisateurs de la Loi et aux coordonnateurs de travailler de concert pour mettre au point et adopter un tel code. Si l'on ne tient pas compte de la mise sur pied par les coordonnateurs de

l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP) en tant que mécanisme de partage de renseignements, d'idées et de préoccupations et outil de sensibilisation et de formation au moyen de conférences et de colloques, on a accompli très peu au fil des ans pour répondre aux besoins et aux préoccupations de ces fonctionnaires. Le Parlement pourrait et devrait activer les choses en ce sens.

À cette fin, il est recommandé :

- que la Loi contienne la définition suivante de « coordonnateur de l'accès à l'information » :

  « coordonnateur de l'accès à l'information » s'entend de l'agent d'une institution fédérale au sens de l'alinéa 5(1)d) à qui sont délégués, en vertu de l'article 73, la réception et le traitement des demandes d'accès à l'information ainsi que la communication de réponses conformément à la Loi. »

- que l'article 73 soit modifié comme suit :

  « Le responsable d'une institution fédérale peut, par arrêté, nommer un cadre supérieur pouvant rendre compte directement au responsable ou à l'administrateur général de l'institution, coordonnateur de l'accès à l'information de ladite institution, et il peut déléguer à ce fonctionnaire et à d'autres personnes qui secondent celui-ci le pouvoir de s'acquitter des devoirs et fonctions et d'exercer les pouvoirs que la Loi confère au responsable de l'institution et qui sont énoncés dans l'arrêté. »

- qu'un nouvel article 73.1 soit ajouté, comme suit :

  73.1(1) – Il incombe au coordonnateur de l'accès à l'information de respecter la lettre et l'intention de la Loi et de s'acquitter de ce devoir en faisant preuve d'équité et d'impartialité.

  (2) – Le coordonnateur de l'accès à l'information signale rapidement au responsable ou à l'administrateur général de l'institution tout cas qui est porté à sa connaissance et qui porte atteinte à des droits ou comporte un manquement aux obligations prescrites par la Loi.

  (3) – Le coordonnateur de l'accès à l'information prend toutes les précautions voulues pour ne pas divulguer l'identité du demandeur, les motifs de la demande ni l'utilisation prévue pour les renseignements demandés sauf :

  i) dans la mesure raisonnablement nécessaire au traitement satisfaisant de la demande de communication;

  ii) s'il a obtenu le consentement du demandeur; ou

  iii) si la communication de ces renseignements est autorisée en vertu de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information peuvent en tout temps demander l'avis impartial du Commissaire à l'information au sujet de la conformité avec le présent article, et ils ne peuvent être sanctionnés de quelque manière que ce soit pour agir de la sorte.

PARTIE B
MISE AU POINT DE LA LOI

Bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas — approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information. Les progrès réalisés dans le domaine juridique devraient, bien sûr, être préservés en tant que garantie ultime d'accès à l'information pour les citoyens, mais ces principes devraient maintenant être étayés par de nouvelles mesures témoignant de l'importance accrue et du rôle élargi des renseignements administratifs fédéraux dans la société canadienne.

Il est donc recommandé qu'un seul ministre, de préférence le président du Conseil du Trésor, soit responsable de la *Loi sur l'accès à l'information* — de la Loi dans sa totalité, de son application et de la politique sur l'accès à l'information.

Afin que l'appareil bureaucratique corresponde au nouveau leadership, il serait logique de séparer la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice où elle se trouve actuellement (et de lui éviter ainsi un conflit d'intérêts inhérent) et de la fusionner avec la Division de la politique de l'information, des communications et de la sécurité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette unité élargie fournirait aux fonctionnaires un véritable leadership sur la politique en matière d'information et donnerait des conseils pratiques aux milieux des coordonnateurs de l'accès. Chose plus importante encore, cette unité serait un contrepoids bien nécessaire à l'influence puissante, mais fortement légaliste, que le ministère de la Justice exerce sur tous les ministères vu son rôle consultatif pour les questions juridiques.

Les renseignements administratifs en tant que ressource nationale

La grande leçon à tirer des 18 premières années d'existence de la Loi est claire : afin d'accroître la transparence et la responsabilisation du gouvernement, la *Loi sur l'accès à l'information* doit devenir plus que le mécanisme au moyen duquel les demandes individuelles d'accès à l'information sont présentées et traitées. Pour y parvenir, trois principes essentiels devraient être consacrés dans la loi sur l'accès. Ces principes sont les suivants :

1. **les renseignements administratifs doivent être générés, préservés et administrés comme une ressource nationale;**

2. **le gouvernement doit être tenu d'aider le public à accéder à notre ressource d'information nationale;**

3. **les renseignements administratifs doivent être facilement accessibles à tous, et tout obstacle déraisonnable (coût, temps, forme, règles ou politique du secret) doit être éliminé.**

Le fait d'élargir la Loi de ces trois manières rendrait la politique nationale d'information du Canada compatible avec le droit d'accès à l'information du public. **Compte tenu de cet important**

objectif, le nouveau nom qui conviendrait à la Loi serait Loi nationale sur l'information, Loi sur la transparence du gouvernement ou Loi sur la liberté d'accès à l'information.

La création des documents: leur soin et leur sauvegarde

Accepter la notion que les renseignements administratifs sont une ressource nationale, c'est reconnaître leur valeur. Reconnaître leur valeur, c'est se rendre compte de la nécessité d'en garantir la création et de les sauvegarder.

La mise en application du premier principe nécessite de nouvelles règles claires et détaillées pour la création et la sauvegarde des renseignements. Ces règles contrecarraient la pratique dédaigneuse de certains fonctionnaires qui déconseillent la création et la sauvegarde des documents importants pour éviter les rigueurs de la transparence.

Ainsi qu'on l'a vu en détail au chapitre II, le moment est venu d'adopter une loi sur la gestion des renseignements et d'imposer, entre autres obligations, celle de créer les documents nécessaires pour étayer adéquatement et convenablement les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les opérations du gouvernement. Une obligation de créer des documents a été imposée au gouvernement fédéral des États-Unis par le *Federal Records Act*.

Des copies des documents communiqués en vertu de la loi sur l'accès comptent parmi les documents importants qui ne sont pas conservés actuellement sous une forme d'accès facile. Cela devrait changer. **Toutes les institutions gouvernementales devraient être obligées de tenir un registre public renfermant tous les documents communiqués en vertu de la loi sur l'accès.** Pourquoi des ministères devraient-ils refaire le travail déjà accompli par d'autres et pourquoi des demandeurs devraient-ils attendre inutilement et payer pour des renseignements que quelqu'un d'autre a déjà reçus? **De plus, les institutions gouvernementales devraient tenir un registre public de tous les sondages d'opinion, qui devraient être communiqués sur demande sans qu'un recours à des exceptions en vertu de la Loi ne soit nécessaire.**

La création de voies d'accès aux renseignements

Notre ressource d'information nationale est vaste, si vaste que, sans système de navigation, elle sera peu utile au public. Un gouvernement transparent et responsable a besoin de voies d'accès publiques à l'information et d'autres choses encore. Il doit diffuser certains renseignements avec diligence. **Le gouvernement devrait être tenu de communiquer de façon systématique des renseignements qui décrivent les organisations, les activités, les programmes, les réunions et les systèmes de gestion des fonds de renseignements, ainsi que les renseignements qui indiquent au public comment accéder à ces ressources documentaires. Cette obligation en matière de diffusion de renseignements devrait s'étendre à toute information**

qui aiderait le public à exercer ses droits et à s'acquitter de ses obligations, ainsi qu'à comprendre les droits et les obligations du gouvernement.

Les frais en tant qu'obstacle

Afin d'éliminer cet obstacle en formation, la distinction existante entre les documents qu'on peut acheter, pour lesquels il n'y a pas actuellement de droit d'accès, et les autres documents auxquels la Loi s'applique, devrait être modifiée. **En particulier, le paragraphe 68a) devrait être modifié afin que seule l'information dont le prix est raisonnable et qui est raisonnablement accessible au public soit exclue de la loi sur l'accès.** Un tel changement empêcherait la prise d'arrangements de distribution qui nuisent à un accès rapide par tous aux renseignements administratifs. De plus, il ferait en sorte que les droits et les redevances pour les renseignements administratifs soient raisonnables.

Bien sûr, le fait de demander que les frais soient raisonnables est une requête banale et nous amène à poser la question suivante : quel niveau de droits est raisonnable pour l'information obtenue en vertu de la Loi et pour l'information diffusée à l'extérieur du cadre de la Loi?

À leurs niveaux actuels et vu la manière dont ils sont gérés actuellement, les droits imposés pour les demandes présentées en vertu de la Loi semblent conçus pour atteindre un but — et un seul : dissuader les gens de présenter des demandes frivoles ou excessives. Le système de droits n'est pas conçu pour générer des recettes pour les gouvernements ni même pour permettre de récupérer les coûts du traitement des demandes d'accès. Cela n'est pas une base acceptable sur laquelle édifier un droit d'accès.

Il faudrait plutôt qu'il soit clair dans la Loi, comme c'est le cas pour les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, que les ministères peuvent refuser de répondre aux demandes frivoles ou excessives — sous réserve d'un appel au Commissaire à l'information. Mieux vaut s'attaquer de front à cette question que pénaliser tous les demandeurs au moyen du système de droits. Afin d'écarter le risque réel que des ministères se servent de cette disposition pour temporiser, lorsque le Commissaire examine une plainte selon laquelle un ministère aurait refusé une demande d'accès pour ce motif, sa décision devrait être définitive et exécutoire.

Une fois ce changement effectué, on n'aura plus de bonnes raisons de continuer à réclamer des droits de demande de 5 $. Les seuls frais approuvés devraient être les frais de reproduction fondés sur les taux en vigueur sur le marché (pour les copies sur papier, disquette et cassette audio ou vidéo, ou les copies sous toute autre forme) et les frais actuels de recherche et de préparation de 10 $ l'heure. Par esprit d'ouverture, il semblerait raisonnable de maintenir la période de cinq heures de recherche.

Bien qu'il y ait eu périodiquement, au fil des ans, des rumeurs sur l'intention du gouvernement de hausser les frais d'accès, celui-ci aurait tout simplement tort de tenter d'accroître les recettes générées par l'application de la Loi sur l'accès. Les frais annuels d'administration sont d'environ 20 millions de dollars, selon une

estimation généreuse. C'est une aubaine pour un outil de reddition de comptes aussi essentiel. Le coût de la Loi est compensé par un comportement plus professionnel, plus probe et plus prudent de la part des fonctionnaires, qui doivent maintenant diriger les affaires de l'État au grand jour. Des droits excessifs dissuadent les gens d'avoir recours à la Loi et, à la longue, le prix ainsi payé est trop élevé.

Toutefois, certains utilisateurs de la Loi sur l'accès sont des courtiers professionnels en information. Ils présentent de nombreuses demandes portant sur de grands nombres de documents, puis vendent à profit les renseignements ainsi obtenus. Il est justifiable de traiter ces demandeurs commerciaux différemment. Dans le cas des demandes émanant de revendeurs d'information, le gouvernement devrait pouvoir percevoir des droits à peu près équivalents au coût réel de la production des renseignements.

Cependant, même dans ces cas-là, le prix ne devrait pas devenir un obstacle déraisonnable soit parce que des demandeurs sont considérés à tort comme des clients commerciaux, soit parce que les droits exigés sont trop élevés.

La décision de traiter une demande comme une demande commerciale devrait être susceptible de révision par le Commissaire à l'information. Les droits exigés d'un demandeur commercial devraient aussi pouvoir être révisés. Dans ces situations, pour empêcher l'utilisation de moyens dilatoires, la décision du Commissaire devrait être définitive et exécutoire.

En 1987, le Comité permanent a recommandé que la dispense du versement des droits soit prévue dans la Loi. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont traité de cette question dans leurs lois. Les critères du Comité sont sensés. Selon ces critères, les ministères devraient être tenus de prendre en considération ce qui suit :

- est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?
- est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?
- est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?
- est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?
- est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information? Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un recherchiste ou qu'il ait « l'intention d'écrire un livre » ne satisfait pas à ce dernier critère.

La *Politique du gouvernement en matière de communications* fait aussi mention de critères utiles pour la dispense des droits et des frais :

« Les institutions devraient réduire ou supprimer les droits et les frais lorsqu'il y a manifestement obligation d'informer le public, par exemple quand :

- certaines personnes ont besoin de renseignements pour se prévaloir d'un service ou d'un programme auquel elles ont peut-être droit;
- l'information est nécessaire pour que le public comprenne un nouveau programme ou service, une politique, loi ou priorité présentant une certaine importance;
- il s'agit d'expliquer les droits, la recevabilité et les obligations des individus;
- il s'agit d'informer la population des risques sur le plan de la santé, de la sécurité ou de l'environnement. »

La loi ontarienne renferme un élément de plus. Elle demande aux ministères de tenir compte « du fardeau financier éventuellement imposé au destinataire du document ».

Tout cela pour dire que ce qui semblait nouveau et difficile à prescrire dans la Loi en 1982 est maintenant banal et devrait être incorporé dans la loi sur l'accès.

Enfin, au sujet des droits, il est important de noter que ceux indiqués dans le règlement relativement aux frais d'utilisation d'un ordinateur ne s'accordent pas avec la réalité actuelle. Voici ce que le règlement prévoit :

7(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication de document doit payer

a) un droit de 5 $ au moment de présenter la demande; b) s'il y a lieu, un droit pour la reproduction d'une partie ou de la totalité du document, établi comme suit :

(vi) reproduction d'une bande magnétique sur une autre bande, 25 $ la bobine de 731,5m.

(3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :

a) 16,50 $ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place; et

b) 5 $ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

L'idée que produire un rapport au moyen d'une base de données équivaut à programmer un ordinateur est dépassée. La technologie actuelle, dont le prix d'achat est modique, permet de produire facilement divers rapports à partir d'une seule base de données. De plus, il était raisonnable d'exiger des frais pour l'utilisation d'une unité centrale lorsque la capacité de traitement était une ressource limitée. Les ordinateurs centraux étaient très coûteux. Une manière d'amortir le coût d'un tel appareil était d'exiger des frais pour le temps de traitement. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

Grâce à la meilleure capacité de rendement et aux coûts moins élevés des ordinateurs personnels réseautés, le coût réel du temps machine est minime. Bien que des frais de 16,50 $ la minute pour le temps d'utilisation d'une unité centrale de traitement puissent être justifiés, ils le sont difficilement dans le cas d'ordinateurs personnels réseautés. **Le règlement lié à la Loi devrait être modifié de manière à ce que les frais exigés pour l'utilisation d'une unité centrale de traitement ne s'appliquent pas au traitement par ordinateur personnel.**

Une autre question à examiner relativement à l'établissement des prix concerne les frais à exiger pour les nouveaux moyens de diffusion de l'information tels que les CD-ROM et les imprimés d'ordinateur. Ces médias ne sont pas mentionnés dans le barème des droits existant. Il est clair que celui-ci vise à limiter les frais exigés du demandeur à ce qu'il en coûte pour rassembler et reproduire les renseignements. Ce principe devrait s'appliquer également aux nouvelles formes de médias.

La forme en tant qu'obstacle

L'existence des technologies et des structures associées aux ordinateurs et aux bases de données soulève une question fondamentale : peut-on considérer les renseignements informatisés comme formant des documents distincts? Bien que le titre de la Loi renferme le mot « information », l'article portant sur l'objet de la Loi limite clairement la portée de celle-ci :

> « 2(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale... »

Dans l'article 2 de la Loi, un document est défini comme : « Tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information. »

À mesure que la technologie des bases de données évolue, les similitudes avec les documents de papier s'atténuent. Les bases de données ont fini par ressembler à des bassins de renseignements plutôt qu'à des recueils de documents distincts. Un document peut résulter de la synthèse de renseignements extraits de plusieurs fichiers — renseignements que l'on fait apparaître puis disparaître au moyen d'une commande. Un document particulier peut donc n'être créé que lorsqu'une demande est présentée et que le logiciel associé à la base de données pertinente réunit les renseignements voulus. Cependant, exclure de tels renseignements de la portée de la Loi serait incompatible avec l'objet de celle-ci.

Le droit d'accès aux documents énoncé à l'article 4 de la Loi devrait devenir le droit d'accès aux « renseignements consignés ». Partout où le terme « document » figure dans la Loi, y compris dans l'article sur les définitions, le terme « renseignement consigné » devrait être substitué. **Afin de clarifier la définition de « renseignement consigné », la définition actuelle**

devrait être élargie afin qu'elle comprenne le courrier vocal, les courriels, les conférences par ordinateur, et d'autres communications stockées électroniquement.

Comme les renseignements administratifs sont consignés sous de nombreuses formes, le droit d'accès devrait comprendre un droit de recevoir les renseignements sous la forme la plus utile au demandeur. Bien que la copie de papier demeure la forme de document la plus accessible et la plus couramment utilisée, d'autres formes devraient être accessibles si elles existent déjà ou qu'elles peuvent être créées sans effort excessif et à un coût raisonnable.

La *Loi sur l'accès à l'information* et le règlement renferment peu d'indications sur la forme sous laquelle l'information doit être communiquée. La Loi permet de demander les renseignements dans l'une ou l'autre de nos langues officielles. De plus, elle donne aux personnes ayant une déficience visuelle le droit d'obtenir de l'information sous une forme non traditionnelle — en gros caractères, en braille ou sur audiocassette. Le règlement fixe le prix des copies sur disquette et sous des formes non traditionnelles. Cependant, la Loi et le règlement ne font pas mention de la conversion des données d'une forme à une autre.

Si l'on fait payer les demandeurs pour ces conversions (qui peuvent être effectuées simplement et automatiquement dans beaucoup de cas), les personnes qui demanderont les mêmes conversions par la suite devront-elles payer également? Ou le ministère qui a effectué une conversion sera-t-il tenu de conserver ces données sous la forme convertie pour les futures demandes? Les documents imprimés sur demande à partir de documents électroniques seraient-ils conservés en prévision de futures demandes? Aucun règlement ne régit l'accès aux renseignements électroniques en ligne ou à distance.

La Loi devrait être modifiée de manière à ce qu'une personne ait le droit de demander des renseignements sous une forme particulière. Les ministères devraient pouvoir refuser une telle demande pour des motifs raisonnables, mais tout refus devrait être susceptible de révision par le Commissaire à l'information.

Les exceptions en tant qu'obstacle

Certains détracteurs de la loi sur l'accès ont reçu de l'attention en soutenant que la Loi est plus axée sur le secret que sur la transparence à cause de sa multitude d'exceptions. Les exceptions actuelles sont le résultat d'un travail consciencieux de conciliation d'intérêts divers effectué pendant la rédaction de la Loi et les débats parlementaires dont elle a fait l'objet de 1979 à 1982. Bien que cela soit loin de faire de la Loi une loi du secret, il est indubitable que certaines des soi-disant règles du secret se sont avérées, en pratique, inutilement larges et rigides. Il faut procéder à certains changements pour réduire les obstacles à l'accès et empêcher que ces caractérisations pessimistes de la Loi ne se répandent.

Voici une brève explication de ce qui existe : certaines exceptions sont discrétionnaires, tandis que d'autres sont obligatoires; certaines sont fondées sur un critère subjectif, alors que

d'autres ne le sont pas. Si une exception particulière s'applique à un document ou à une partie de document, une institution gouvernementale peut être justifiée ou, dans certains cas, tenue de refuser de divulguer une partie ou la totalité des renseignements.

Une institution gouvernementale doit indiquer au demandeur, dans des termes généraux, le motif législatif du refus de communiquer un document ou ce que ce motif serait si le document existait. À l'heure actuelle, une institution n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document particulier, puisque cette information pourrait en soi fournir des renseignements utiles visés par une exception. Une institution doit prélever les parties de documents visées par des exceptions et donner accès au reste.

Voilà pour ce qui existe. Les exceptions sont des éléments difficiles à définir. Il est même plus difficile de faire le consensus sur ce qu'elles devraient être. C'est donc avec une certaine nervosité que l'on propose des changements. Néanmoins, après 18 ans, il est clair qu'il est plus que temps de procéder à certaines modifications pour que l'esprit de la Loi soit mieux respecté.

Exceptions discrétionnaires et préjudice

Le Comité permanent de la Justice et le Solliciteur général n'ont fait qu'une recommandation générale concernant les exceptions :

> « que sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* (...) soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (...) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents (...) que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts. »

Sauf en ce qui concerne l'article 19 (exception protégeant les renseignements personnels) et peut-être l'article 13 (exception protégeant les documents confidentiels d'autres gouvernements), la recommandation du Comité offre une manière sensée d'accroître la transparence et la responsabilisation du gouvernement. Cependant, il ne semble pas nécessaire de charger le gouvernement de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable.

Dans des lois semblables, les gouvernements de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique ne tentent pas de caractériser la gravité du préjudice qui risque vraisemblablement de survenir. Il est préférable que la gravité du préjudice soit l'un des facteurs pris en considération lorsqu'on exerce un pouvoir discrétionnaire pour invoquer une exception.

En ce qui concerne l'exception protégeant les renseignements personnels, le fait de la rendre discrétionnaire et de l'assortir d'un critère de détermination du préjudice

changerait radicalement l'équilibre qui existe actuellement entre la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce serait une erreur. L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit une exception obligatoire fondée sur un critère objectif pour la simple raison que l'intention du Parlement consistait à assujettir toute divulgation publique de renseignements personnels à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet article donne une certaine latitude au chef d'une institution, mais cette autorisation est compatible avec les dispositions de cette dernière loi. Il faut reconnaître que cette approche diffère de celle adoptée ailleurs.

Aux États-Unis, pour la communication de renseignements personnels en vertu du *Freedom of Information Act*, un critère est utilisé pour déterminer si cette communication constituerait une atteinte nettement injustifiée à la vie privée. En Ontario, les dispositions sur l'accès et la protection des renseignements personnels sont combinées dans une seule loi qui permet la divulgation de renseignements personnels lorsqu'il n'y a pas d'« atteinte injustifiée à la vie privée ». La Colombie-Britannique a une structure semblable, mais son critère est une atteinte déraisonnable à la vie privée ».

Il est loin d'être clair que ce soit-là la meilleure manière de concilier le droit à la vie privée avec le droit de savoir ce que le gouvernement fabrique. Pour que ce genre d'approche donne des résultats, la loi doit indiquer ce qui est et ce qui n'est pas une atteinte à la vie privée selon le critère établi, quel qu'il soit. De plus, les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique exigent que, lorsqu'un organisme public a l'intention de communiquer un document qui, de l'avis d'un fonctionnaire, renferme des renseignements personnels pouvant faire l'objet d'une exception, les personnes concernées en soient informées. Bien que cette façon de procéder soit équitable, elle est onéreuse et procédurière. En outre, elle ne peut manquer d'entraîner des retards. Dans l'ensemble, un tel régime est peu susceptible d'être une amélioration par rapport à la pratique fédérale actuelle et pourrait, en fait, affaiblir la protection dont jouit actuellement la vie privée des gens.

La nécessité d'une exception pour protéger les renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements est compréhensible. Au moyen de l'article 13 de la Loi, une protection obligatoire est accordée aux renseignements fournis au gouvernement fédéral par des gouvernements étrangers, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Chaque gouvernement devrait être responsable du contrôle et de la communication de ses propres renseignements. **Il faut avoir la même courtoisie pour les instances gouvernementales secondaires d'États étrangers (p. ex. un État des États-Unis d'Amérique).** Cette disposition a été étendue à un gouvernement autochtone au moyen d'une modification accessoire à la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*, qui a été édictée le 11 mai 2000.

Les lois sur l'accès à l'information de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta prévoient déjà des exceptions discrétionnaires pour les documents relatifs aux rapports

intergouvernementaux, et les motifs qui justifient ces exceptions ressemblent énormément à des critères fondés sur le préjudice (par exemple, les renseignements ne sont pas communiqués s'il est raisonnable de s'attendre à ce que leur communication divulgue des renseignements confidentiels). **L'article 13 devrait être réécrit de manière à y prévoir une exception discrétionnaire fondée sur le critère du préjudice. Une règle de non-divulgation pour une période de 15 ans peut-être devrait s'appliquer à tous ces renseignements confidentiels, à moins que ceux-ci ne concernent des questions d'application de la loi ou de sécurité et de renseignement, ou ne fassent l'objet d'accords et d'arrangements internationaux détaillés. En outre, le principe de primauté de l'intérêt public devrait s'appliquer à cette exception.**

Primauté de l'intérêt public

Le Comité permanent a aussi discuté d'une autre disposition novatrice de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, qui était alors un avant-projet de loi. Le passage en question se lit comme suit :

> « Malgré toute autre disposition de la présente loi, la personne responsable qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il y va de l'intérêt public, divulgue au public ou aux personnes intéressées dans les meilleurs délais, compte tenu des circonstances, le document révélateur d'un grave danger pour la santé ou la sécurité du public ou pour l'environnement. »

L'absence dans la Loi fédérale d'une disposition concernant la primauté de l'intérêt public est une grave lacune qu'il faudrait combler. Encore une fois, sauf s'il s'agit de protéger des renseignements personnels, la Loi devrait astreindre le gouvernement à communiquer, par suite d'une demande ou non, tout renseignement pertinent lorsque l'intérêt public l'emporte sur tout intérêt protégé par les exceptions.

Encore là, par voie de référence à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'exception prévue à l'article 19 (renseignements personnels) renferme déjà un critère conçu tout spécialement pour protéger l'intérêt public. Le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise le gouvernement à divulguer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée lorsque des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Il est tout à fait légitime de conserver ce niveau élevé de protection des renseignements personnels.

Article 14 : Affaires fédéro-provinciales

Selon une recommandation de longue date remontant à l'ébauche du projet de loi original et reprise dans *Une question à deux volets*, le mot « affaires » devrait être remplacé par le mot « négociations ». Cette modification permettrait de réduire la portée de l'exception sans porter atteinte aux intérêts en cause. Cette recommandation devrait être appuyée.

Article 15 : Affaires internationales et défense nationale

On reçoit fréquemment des plaintes de la part de demandeurs concernant la manière dont cette exception compliquée est invoquée. C'est le Comité permanent qui a brossé le meilleur tableau de la situation, dans *Une question à deux volets* :

> « La loi prévoit un critère général de détermination du préjudice, après quoi elle décrit neuf catégories de renseignements dont la divulgation peut être refusée. On peut soutenir que la communication de tout renseignement qui rentre dans l'une ou l'autre de ces catégories doit être refusée, même si sa divulgation n'entraînerait aucun préjudice. Le Commissaire à l'information a interprété cet article de la façon suivante : l'institution doit non seulement établir que les documents dont on refuse la communication sont identiques ou similaires aux documents décrits dans l'article, mais elle doit encore fournir une preuve de la nature du préjudice qui risquerait vraisemblablement de survenir si le document en question était communiqué. D'un autre côté, le ministère de la Justice a affirmé qu'il n'est pas essentiel que les catégories prévues s'appliquent strictement à l'information recherchée avant que l'on se prévale du droit de refus, dans la mesure où l'on prouve la présence d'un préjudice. »

Le Comité craignait que, tel qu'il est interprété actuellement, cet article ne fasse pas suffisamment bien le lien entre le préjudice et les neuf catégories de renseignements ou les exemples. Les craintes du Comité sont encore justifiées et sa recommandation mérite un appui renouvelé. **L'article 15 de la Loi devrait être modifié de manière à préciser que les catégories de renseignements énumérées ne sont que des exemples de cas où la divulgation pourrait entraîner un préjudice. Le principal critère devrait consister à déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État analogue à ceux indiqués.**

Article 16 : Application des lois

Il a déjà été recommandé qu'un critère de détermination du préjudice soit inclus dans tous les éléments de l'article 16. De fait, cela entraînerait une abrogation des alinéas 16(1)a) et b), puisque toute cette information serait couverte par l'alinéa 16(1)c) si un critère de détermination du préjudice était introduit.

Rien ne peut justifier un refus de divulguer de l'information à moins qu'on ne puisse démontrer qu'un intérêt important risque vraisemblablement de subir un préjudice. Cet axiome vaut tant pour l'application des lois et le renseignement que pour tout autre domaine.

En dix ans, nous n'avons par découvert de raisons impérieuses d'accorder à de tels intérêts un délai de grâce de vingt ans durant lequel on peut refuser de divulguer de l'information sans avoir à montrer qu'un préjudice résulterait de la communication de ces renseignements. Cette position sera controversée dans les milieux policiers, tout comme l'a été la disposition

originale. Bien qu'une certaine nervosité professionnelle soit compréhensible, les craintes ressenties sont aussi peu fondées maintenant qu'autrefois. Les changements recommandés mettront la Loi fédérale en harmonie avec les dispositions de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta concernant l'application des lois.

Article 17: Sécurité des individus

En dix ans, le gouvernement a rarement invoqué l'exception relative à un danger pour la sécurité des individus pour refuser l'accès à des renseignements. Celle-ci existe surtout pour les cas concernant des documents relatifs à des délinquants. **Néanmoins, il serait utile de régler d'avance un point litigieux en puissance en indiquant clairement que cette exception s'applique également si la divulgation risque vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne.** La loi de la Colombie-Britannique renferme cette disposition additionnelle, qui devrait aussi figurer dans la Loi fédérale.

Article 18 : Intérêts économiques du Canada

L'article 18 est un véritable pot-pourri. C'est lui qui accorde au gouvernement une protection à peu près équivalente à celle que l'article 20 accorde aux renseignements de nature commerciale et technique. **Il devrait être modifié afin que ses dispositions concernant la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement correspondent davantage à celles de l'article 20.** C'est ce qu'a recommandé le Comité permanent. De plus, l'expression « valeur importante » qui figure à l'alinéa 18a) au sujet des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques devrait être précisée par l'ajout de l'adjectif « monétaire ».

Une nouvelle question se pose également; il s'agit de la protection des renseignements commerciaux de nature confidentielle pour les organismes de service spéciaux (OSS) du gouvernement. Plusieurs de ces organismes doivent maintenant rivaliser avec le secteur privé sans bénéficier de la protection accordée à d'autres entreprises en vertu de l'article 20 — renseignements de tiers.

Article 19 : Renseignements personnels

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, aucun changement majeur à l'article 19 n'est recommandé dans le présent rapport. Il faudrait résister à toute tentation d'y ajouter un critère d'atteinte injustifiée à la vie privée. Un tel ajout aurait pour effet de créer un lourd processus de notification sans améliorer sensiblement l'actuel équilibre entre le droit à l'accès et le droit au respect de la vie privée. En outre, un tel changement pourrait être considéré comme une tentative pour saper les mécanismes de protection des renseignements personnels à une époque où les inquiétudes du public à cet égard sont plus grandes que jamais.

Article 20 : Renseignements confidentiels sur des entreprises

L'article 20 de la Loi protège certains types de renseignements fournis à une institution gouvernementale par un tiers. Un tiers peut être une personne, un groupe ou une organisation. En pratique, la plupart du temps, c'est une personne morale. En règle générale, l'article 20 protège les secrets industriels et les renseignements financiers et techniques confidentiels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'entreprise ou de nuire à des négociations contractuelles. Les exceptions justifiées par l'article 20 comptent parmi celles qui sont le plus fréquemment utilisées, dont on abuse le plus et qui font le plus l'objet de litiges en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. De nombreux problèmes de retard sont liés à des demandes de renseignements sur des entreprises.

Avec l'exception protégeant les renseignements personnels (prévue à l'article 19), l'exception concernant la protection des renseignements de tiers est la plus utilisée pour refuser la divulgation de documents. Ces deux exceptions sont aussi les principales raisons pour lesquelles certains renseignements qui étaient accessibles avant la promulgation de la *Loi* ne le sont plus. Cependant, dans le cas de l'article 20 (contrairement à l'article 19), un accroissement de la protection des renseignements n'est pas justifié.

L'actuel commissaire a vu des milliers de documents détenus par le gouvernement qui concernaient des entreprises privées. Les véritables secrets sont rares. Dans certains milieux, sonner l'alarme du désavantage concurrentiel est devenu autant un réflexe que cligner des yeux. Les fonctionnaires ont presque cessé de se soucier de l'intérêt du public pour la transparence des relations du gouvernement avec les entreprises privées.

De nouvelles règles sont nécessaires pour régir le droit d'en savoir plus long sur les relations du gouvernement avec le secteur privé. D'abord, la Loi devrait informer les entreprises qui choisissent de soumissionner pour obtenir des contrats du gouvernement que le contenu de la soumission et du contrat final sera communiqué au public sur demande. L'accès à de tels documents est essentiel si l'on veut que cette facette du gouvernement soit transparente et que le public soit convaincu que l'argent des contribuables est dépensé judicieusement. Dans l'état actuel des choses, seule une vue partielle est possible. Les soumissions retenues sont communiquées partiellement; les autres ne le sont pas du tout. Les prix contractuels sont révélés sans autre précision. Cela ne suffit pas. Il faudrait modifier l'article 20 afin d'accroître la transparence du processus gouvernemental de passation des marchés.

Le gouvernement détient une grande quantité de renseignements sur des entreprises privées, information sans rapport avec les contrats gouvernementaux. Notre société est très réglementée. Dans de nombreux domaines — agriculture, santé, communications, environnement, pêche, affaires autochtones, développement régional — l'information obtenue d'entreprises du secteur privé occupe une place importante dans les dossiers

gouvernementaux. Par suite de la réduction de l'effectif fédéral et des efforts de privatisation, le secteur privé s'occupe d'un nombre croissant de questions ayant une incidence sur le bien public. Les fonctionnaires et les gens d'affaires ne devraient pas pouvoir s'entendre pour garder de l'information secrète. Pourtant, l'alinéa 20(1)b) passe terriblement proche d'autoriser un arrangement aussi commode. Il astreint le gouvernement à refuser de communiquer :

> « des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers ».

La disposition de l'alinéa 20(1)b) devrait être abolie. L'alinéa 20(1)c), tel qu'il est actuellement, suffit parfaitement à satisfaire tout besoin légitime qu'une entreprise aurait de garder des renseignements secrets. Il contraint le gouvernement à ne pas divulguer :

> « des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ».

Il est douteux qu'on ait besoin de l'alinéa 20(1)a) (concernant les secrets industriels), eu égard à l'alinéa 20(1)c). Tout renseignement qui remplirait les conditions requises pour demeurer confidentiel en tant que secret industriel réunirait certainement les conditions voulues pour rester secret en vertu de l'alinéa 20(1)c).

Le principe de primauté de l'intérêt incorporé dans le paragraphe 20(6) est un élément particulièrement insatisfaisant de l'article 20. Bien qu'il soit essentiel que l'intérêt public prime — nous devons être mis au courant des dangers présentés par des avions, des médicaments et des produits, quelles que soient les conséquences pour leurs fabricants — cela n'a aucun sens de limiter l'application de ce principe aux questions « concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement »; l'intérêt public dans des domaines tels que la protection des consommateurs mérite d'être protégé également.

La recommandation susmentionnée voulant qu'un principe général de primauté de l'intérêt public s'applique à toutes les exceptions réglerait ce problème. **Même si le Parlement n'accepte pas de principe général, le principe de primauté du paragraphe 20(6) devrait être élargi.**

En plus de faire preuve d'une prudence excessive en étendant la protection du secret aux entreprises privées, la Loi actuelle met en place une lourde procédure qui contribue aux retards et au fardeau administratif.

Les retards sont le résultat de l'obligation pour les institutions gouvernementales d'aviser directement et de consulter les tiers concernés avant de communiquer des documents. Des obligations semblables sont imposées au Commissaire à l'information s'il se propose de recommander la divulgation de renseignements. Souvent, un grand nombre de tiers sont touchés (il y a eu un cas où l'on en comptait 126 000) et l'obligation de les aviser directement et de les consulter est tout simplement

impossible à exécuter. Dans ces situations, les ministères sont tentés d'opter pour la solution de facilité. Ils refusent tout bonnement de divulguer les renseignements et renvoient le demandeur insatisfait au Commissaire à l'information, avec tous les problèmes de notification et de consultation.

Le Comité permanent a fait plusieurs recommandations pour améliorer la situation. **Entre autres choses, il a recommandé de permettre l'utilisation d'autres modes d'avis — avis public ou annonce — lorsqu'ils sont efficaces, pratiques et moins coûteux que l'avis direct. Cette recommandation est tout à fait sensée et devrait faire partie de la législation fédérale.**

Article 21 : Avis et recommandations

Avec l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, la protection accordée aux avis et aux recommandations est la disposition la plus controversée de la *Loi sur l'accès à l'information*. Depuis les premières discussions jusqu'à maintenant, ses détracteurs ont attaqué le libellé général de cette exception qu'on peut faire englober — et exclure — toutes sortes de renseignements gouvernementaux. Le Comité permanent s'est dit d'avis que cette exception présentait « les plus grands risques d'abus ». Le gouvernement a semblé partagé cet avis car il a pris soin de recommander la prudence dans ses politiques et d'y intégrer le critère du préjudice qui brille par son absence dans la Loi.

Il s'agit donc de savoir comment modifier l'article 21. Le Comité permanent a recommandé d'y intégrer un critère de détermination du préjudice qui témoignerait du besoin de transparence dans le processus décisionnel — mesure conforme à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité a en outre proposé qu'il soit précisé dans l'article en question que l'exception s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions d'ordre politique et non aux renseignements concrets sur lesquels le processus décisionnel courant est fondé. Enfin, il a recommandé que la période de grâce de vingt ans soit ramenée à dix ans, ce qui semble suffisamment long pour protéger les documents utilisés pour la prise de décisions.

Ces recommandations du Comité constituent plus qu'un bon début. Cependant, il faut pousser la réforme plus loin. Pour la modification de l'article 21, il faudrait s'inspirer des lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Chacune d'entre elles renferme une longue liste de renseignements non protégés par cette exception — renseignements concrets, sondages d'opinion, enquêtes statistiques, prévisions économiques, énoncés d'incidences environnementales et rapports de groupes de travail internes.

Il faudrait aussi tenter de définir le terme « avis » d'une manière aussi sensée et équilibrée que dans le manuel des politiques du Conseil du Trésor.

L'exception devrait être clairement limitée aux communications faites aux fonctionnaires, au personnel ministériel et aux ministres, ainsi qu'aux communications qui émanent de ces personnes. De plus, le principe de primauté de l'intérêt public devrait

s'y appliquer. Ensemble, ces changements permettront de déterminer avec plus de précision les renseignements qui peuvent être protégés, afin que le gouvernement puisse continuer à délibérer en privé lorsque c'est nécessaire.

Enfin, l'alinéa 21(1)d) devrait être modifié. Telle qu'elle est actuellement, l'exception ainsi prévue permet aux fonctionnaires de refuser de communiquer des renseignements sur des projets élaborés mais non approuvés. Ainsi que le prévoit déjà la loi de la Colombie-Britannique, le public devrait pouvoir examiner tant les projets rejetés que les projets mis en œuvre.

Article 23 : Secret professionnel des avocats

Au cours des dix dernières années, il est devenu évident que la manière dont le gouvernement (lire le ministère de la Justice) applique et interprète l'article 23 est insatisfaisante. La plupart des avis juridiques, si vieux, généraux ou peu controversés qu'ils soient, sont jalousement protégés. **Par esprit de transparence, la riche mine gouvernementale d'avis juridiques sur tous les sujets imaginables devrait être mise à la disposition des membres intéressés du public.**

Ces avis ont été obtenus avec l'argent des contribuables et, à moins que leur communication ne risque vraisemblablement d'être préjudiciable à la conduite des affaires gouvernementales, ils devraient être divulgués. Ces avis sont pour les avocats ce que les décisions anticipées en matière d'impôt sont pour les comptables et ils devraient être tout aussi accessibles.

Mentionnons un dernier point au sujet de l'article 23. La Loi est sans équivoque : l'article 23 est subordonné à l'article 25 : tout renseignement qui ne bénéficie pas de la protection du secret professionnel des avocats doit être communiqué. L'article 25 traite de l'obligation du « prélèvement ». Les tribunaux ont décidé, eux aussi, que l'article 23 est assujetti à l'obligation du prélèvement. Néanmoins, le ministère de la Justice continue d'aviser les institutions de ne pas appliquer la disposition sur le prélèvement aux documents renfermant des renseignements protégés par le secret professionnel des avocats. Ce ministère s'accroche à l'idée que, si toute partie d'un document renfermant des renseignements protégés est divulguée, la protection du reste du document pourrait être compromise.

Pour cette raison, il faudrait modifier l'article 23 de manière à préciser que l'application de la disposition sur le prélèvement à un document en vertu de l'article 25 n'entraîne pas de perte de protection pour les autres parties du document.

Ces précisions, avec la recommandation voulant que le critère de détermination du préjudice et le principe de primauté de l'intérêt public s'appliquent à cette exception, mettront l'un des bastions du secret instinctif les mieux gardés en conformité avec les principes de la transparence gouvernementale.

Article 26 : Information devant être publiée

Le raisonnement sur lequel cette exception repose est solide. Si le gouvernement projette de publier un document au bout d'un laps de temps raisonnable, il peut refuser l'accès à ces renseignements avant leur publication sans pour autant porter atteinte au principe de la transparence. Ceci dit, cette disposition a servi en pratique à retarder indûment la communication de renseignements. Ce problème devrait être réglé.

D'abord, la période de grâce prévue actuellement—90 jours—est inutilement longue. Une période de soixante jours suffirait amplement vu les méthodes d'impression moderne; la Loi devrait être modifiée afin de réduire la période de grâce.

Deuxièmement, certains se servent de cette disposition comme tactique pour gagner du temps. Une institution peut recevoir une demande de document, refuser cette demande en invoquant l'article 26, puis, au bout du délai de grâce, changer d'idée au sujet de la publication du document en question et appliquer simplement des exceptions à ce document. **Il faudrait modifier l'article 26 pour empêcher de tels abus en stipulant que si le document n'est pas publié dans les 90 jours (ou les 60 jours, conformément à la recommandation), il devra être communiqué immédiatement et en entier sans qu'aucune partie ne soit exclue.**

Troisièmement, cette disposition ne s'étend pas à la publication par affichage dans un site Web. Il convient d'élargir la disposition afin qu'elle s'applique à toute forme de publication, notamment par la voie électronique.

Protection des témoins

Le paragraphe 36(3) de la Loi incite les témoins à être coopératifs et francs avec le Commissaire en disposant que leurs dépositions ne peuvent être admissibles contre eux sauf dans certaines circonstances, notamment si une personne est poursuivie pour une infraction à la Loi. Par suite de l'ajout de l'article 67.1 à la Loi en 1999, une nouvelle infraction a été créée (modification ou destruction injustifiable de documents).

Le paragraphe 36(3) n'empêche pas l'utilisation des dépositions d'un témoin contre celui-ci s'il est poursuivi pour une infraction à l'article 67.1. Cela pose des problèmes d'équité ainsi que des problèmes d'ordre pratique au Commissaire pour ce qui est d'obtenir la collaboration des témoins et des dépositions véridiques. Le Commissaire n'a pas pour tâche de mener des enquêtes criminelles et les témoins ne devraient pas craindre de s'incriminer eux-mêmes relativement à toute infraction, sauf le parjure et l'entrave, lorsqu'ils font leurs dépositions.

Par conséquent, il est recommandé que le paragraphe 36(3) soit modifié de manière à préciser que les dépositions faites par un témoin devant le Commissaire sont inadmissibles contre le déposant en cas de poursuite pour une infraction à l'article 67.1.

Article 68

L'article 68 exclut de la Loi « les documents publiés ou mis en vente dans le public ». Il est arrivé que des renseignements soient en vente à un prix prohibitif ou qu'ils soient publiés sous une forme inaccessible à certaines personnes. Pourtant, malgré les obstacles à l'accès que constituaient, en pratique, le prix et la forme des renseignements, il n'a pas été possible aux chercheurs d'information de revendiquer un droit d'accès en vertu de la Loi.

Ces cas sont rares, mais ils pourraient se multiplier lorsque le gouvernement commencera à utiliser exclusivement des sites Web pour « publier » des renseignements alors que de nombreux citoyens n'auront peut-être pas accès à Internet.

Il faudrait combler cette lacune de l'article 68 en disposant que les documents qui peuvent être achetés à un prix raisonnable et qui sont publiés sous des formes raisonnablement accessibles sont exclus de la Loi. En cas de désaccord sur le sens de ces termes, une plainte pourrait être portée auprès du Commissaire à l'information.

CHAPITRE IV
BILAN DE L'ANNÉE

Au cours de l'année sur laquelle porte le rapport, 1 680 plaintes concernant des institutions gouvernementales ont été adressées au Commissaire (voir tableau 1). Le tableau 2 indique que 1 337 enquêtes ont été effectuées. Les plaintes portaient sur les retards dans 43,1 p. 100 des cas (voir tableau 2), comparativement à 49 p. 100 l'année dernière. Le problème chronique et généralisé est encore la non-conformité aux délais de réponse prévus par la Loi. Cette question demeure la priorité du Commissariat.

En plus des plaintes reçues cette année, notre bureau a répondu à 2 419 requêtes.

Dans la vaste majorité des cas (99,9 p. 100 des cas, pour être plus précis), on a pu régler les plaintes. Dans deux de ceux-ci, il a été impossible d'en venir à un règlement. Ils ont donc été portés devant la Cour fédérale.

Comme on le voit dans le tableau 3, le délai d'exécution des enquêtes sur les plaintes est passé de 4, 34 mois, l'année dernière, à 5,40 mois. Ce délai d'exécution est inacceptable, et la situation empire. De plus, les données du tableau 1 nous rappellent qu'il y a encore une quantité considérable d'enquêtes non terminées. L'année dernière, il y en avait 571, contre 924 cette année. On a fait mention l'année dernière du refus du Conseil du Trésor de fournir les ressources nécessaires pour effectuer le travail en retard et prévenir une nouvelle accumulation. Les chiffres ne mentent pas : le manque de ressources prive les Canadiens de moyens efficaces pour corriger les lacunes en ce qui concerne le droit d'accès à l'information.

Les cinq institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 2000-2001 sont :

- Citoyenneté et Immigration Canada 275
- Développement des ressources humaines Canada 165
- Affaires étrangères et Commerce international 93
- Pêches et Océans Canada 77
- Défense nationale 68

La « liste des 5 » de l'an dernier (1999-2000) était assez différente :

- Santé Canada 307
- Défense nationale 216
- Affaires indiennes et du Nord Canada 167
- Citoyenneté et Immigration Canada 135
- Agence des douanes et du revenu du Canada 78

À l'exception de Citoyenneté et Immigration Canada, où le nombre de plaintes a doublé, seule la Défense nationale se retrouve à nouveau dans la « liste des 5 », mais le nombre de plaintes est beaucoup moins élevé que l'an dernier. Le fait que Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Agence des douanes et du revenu du

Canada ne fassent pas partie de la liste cette année est dû au travail acharné des fonctionnaires de ces organisations. Elles méritent les éloges du Commissaire, car elles se sont attaquées à ce problème chronique de retard d'une manière constructive.

Malheureusement, on ne peut en dire autant de Citoyenneté et Immigration Canada qui n'a pas fait face de façon tout à fait « constructive » à une quantité importante, avouons-le, de demandes de communication. Citoyenneté et Immigration n'a pas agi au moment opportun pour se doter des ressources et des moyens nécessaires pour offrir un bon service. Ce ministère a plutôt choisi d'avoir recours à des prorogations de délai exagérées (jusqu'à trois ans) même pour des demandes simples concernant un petit nombre de documents. (Cette « histoire » est traitée plus en détail aux pages xxx à xxxvi).

Le Commissariat à l'information travaillera en étroite collaboration avec les trois nouveaux ministères qui figurent sur la « liste des 5 » pour déterminer si le nombre de plaintes à leur endroit indique qu'il y a un problème systémique. Il pourrait s'avérer, par exemple, que le volume de plaintes à l'endroit de DRHC soit lié au problème qu'a connu le Fonds transitoire pour la création d'emplois l'année dernière, une situation maintenant réglée et qui n'indique pas de problème systémique.

Tableau 1 : ÉTAT DES PLAINTES

	1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001
Non achevées de l'année précédente	742	571
Ouvertes durant l'année	1359	1688
Achevées durant l'année	1530	1337
Sous enquête	571	922

Tableau 2 : CONCLUSIONS DES PLAINTES
du 1er avril 2000 au 31 mars 2001

Catégorie	CONCLUSIONS DES PLAINTES					
	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	263	2	187	82	534	39.9
Retard (présomption de refus)	493	-	50	32	575	43.1
Prorogation de délai	83	-	66	2	151	11.3
Frais	28	-	20	6	54	4.0
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	13	-	6	4	23	1.7
TOTAL	880	2	329	126	1337	100%
100%	65.8	0.1	24.6	9.4		

Tableau 3 : DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)

Catégorie	98.04.01 - 99.03.31		99.04.01 - 2000.03.31		2000.04.01 - 2001.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,86	526	5,99	537	7,83	534
Retard (présomption de refus)	2,50	669	3,44	749	3,33	575
Prorogation de délai	2,80	71	2,33	134	4,18	151
Frais	5,69	45	5,41	55	7,02	54
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	4,54	40	4,34	55	4,61	23
Moyenne	3,99	1351	4,34	1530	5,40	1337

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales)
du 1er avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration de pilotage du Pacifique Canada	1	-	-	-	1
Administration portuaire du fleuve Fraser	1	-	-	-	1
Administration portuaire de Halifax	-	-	-	1	1
Administration portuaire de Toronto	2	-	-	1	3
Administration portuaire de Vancouver	2	-	-	-	2
Affaires étrangères et Commerce international	59	-	28	6	93
Affaires indiennes et du Nord Canada	20	-	3	13	36
Agence canadienne de développement international	9	-	3	-	12
Agence canadienne d'évaluation environnementale	-	-	1	-	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	5	-	7	-	12
Agence des douanes et du revenu du Canada	2	9	16	1	37
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	4	-	1	-	5
Agence spatiale canadienne	2	-	-	-	2
Agriculture et Agro-Alimentaire Canada	10	-	4	-	14
Anciens combattants Canada	-	-	1	1	2
Archives nationales du Canada	38	-	15	0	53
Banque de développement du Canada	1	-	1	-	2
Bibliothèque nationale du Canada	-	-	1	-	1
Bureau du Conseil privé	16	-	14	8	38
Bureau d'information du Canada	2	-	2	-	4
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales)

du 1er avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	-	-	-	2	2
Centre national de recherches Canada	1	-	-	-	1
Centre de la sécurité des télécommunications	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	222	-	37	16	275
Commission canadienne de sûreté nucléaire	4	-	1	-	5
Commission canadienne des droits de la personne	4	-	-	1	5
Commission de la Capitale nationale	-	-	8	-	8
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	12	-	7	-	19
Commission des plaintes du public contre la GRC	2	-	1	-	3
Condition féminine Canada	-	-	-	1	1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	-	1
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	-	-	6	-	6
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	11	-	1	9	21
Défense nationale	50	-	12	6	68
Développement économique Canada pour la région du Québec	2	-	1	4	7
Développement des ressources humaines Canada	139	-	20	6	165
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	4	-	-	-	4
Environnement Canada	7	-	5	-	12
Finances du Canada, Ministère des	8	-	3	1	12
Gendarmerie royale du Canada	25	-	30	3	58

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales)
du 1er avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Industrie Canada	9	-	19	9	37
Justice Canada	20	1	10	13	44
Monnaie royale canadienne	2	-	-	-	2
Musée canadien des civilisations	-	-	-	1	1
Office Canada - Nouvelle Écosse					
des hydrocarbures extracotiers	1	-	-	-	1
Office Canada - Terre-neuve des hydrocarbures extracotiers	1	-	-	-	1
Office nationale de l'énergie	1	-	1	-	2
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	7	-	14	6	27
Pêches et Océans Canada	60	-	16	1	77
Ressources naturelles Canada	2	-	-	-	2
Santé Canada	14	-	7	8	29
Service canadien de renseignement de sécurité	1	-	6	-	7
Service correctionnel Canada	13	-	11	2	26
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	-	2
Société canadienne des ports	4	-	-	-	4
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	1	-	-	2	3
Solliciteur général Canada	1	-	5	1	7
Statistique Canada	2	-	1	-	3
Transports Canada	14	-	7	1	22
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32	-	10	2	44
TOTAL	883	2	326	126	1337

Tableau 5 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES (selon le lieu de résidence des plaignants)
du 1er avril 2000 au 31 mars 2001

	Reçue	Fermée
Hors Canada	12	25
Terre-Neuve	33	25
Île du Prince Édouard	4	2
Nouvelle-Écosse	34	41
Nouveau-Brunswick	11	9
Québec	100	99
Région de la capitale nationale	772	622
Ontario	271	187
Manitoba	40	57
Saskatchewan	6	8
Alberta	39	38
Colombie Britannique	361	218
Yukon	0	1
Territoires du Nord-Ouest	5	5
TOTAL	**1688**	**1337**

Retards – Fiches de rendement

En plus de faire enquête sur quelque 726 plaintes concernant des retards ou des prorogations de délai indues, le Commissariat à l'information a procédé à un examen complet de la performance de Pêches et Océans Canada quant au respect des délais. De plus, des examens de suivi ont été effectués dans les cinq institutions qui n'ont pas reçu la note de passage l'année dernière, selon les « fiches de rendement », c'est-à-dire : Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), Défense nationale (MDN), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Transports Canada (TC) et Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC).

Il serait utile de présenter le résumé des résultats de ces examens dans leur contexte. (Les résultats détaillés de l'examen mené à l'égard des six ministères figurent à l'Annexe A du présent rapport.)

La Loi prévoit qu'il faut donner suite aux demandes de communication dans les 30 jours suivant leur réception, à moins de faire une demande de prorogation. Si le délai n'est pas respecté, on considère qu'il s'agit d'une « présomption de refus », selon le paragraphe 10(3) de la Loi.

Dans le rapport annuel de 1996-1997, on a mentionné six ministères qui ont de graves difficultés à respecter les délais : Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Santé Canada, Défense nationale, Bureau du Conseil privé et Revenu Canada (appelé aujourd'hui l Agence des douanes et du revenu du Canada). Le rapport annuel 1997-1998 indiquait les mesures correctives que ces ministères mettaient en place pour atténuer le problème des retards.

Le rapport annuel 1998-1999 présentait la fiche de rendement de chacun de ces ministères. Cette fiche évaluait ou classait chaque ministère en fonction de sa capacité à respecter les délais réglementaires prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les ministères ont reçu la note « F », ce qui signifie qu'au moins 20 % des demandes ne recevaient pas de réponse dans les délais fixés par la Loi. Dans ces six ministères, le pourcentage réel de demandes qui n'avaient pas reçu de réponse dans les délais prescrits au cours des huit premiers mois de l'exercice 1998-1999 allait de 34,9 % à 85,6 %.

Les fiches de rendement contenaient également plusieurs recommandations pour chacun des six ministères sur la façon de réduire le problème des retards. En novembre 1999, le Commissariat à l'information a revu avec chacun de ces ministères où en était l'application des recommandations. On a également recueilli des données statistiques pour connaître les progrès accomplis dans la réduction du nombre de demandes qui ne reçoivent pas de réponse dans les délais requis par la Loi. L'information statistique avait trait au nombre de demandes qui étaient dans une situation de présomption de refus au cours des huit premiers mois de l'exercice 1999-2000. Un rapport sommaire a été préparé pour chacun des ministères sur le statut de chaque recommandation; des informations statistiques sur les progrès accomplis en matière de réduction du nombre de demandes en situation de présomption de refus étaient fournies. Parmi les ministères ayant fait l'objet d'un examen, le Bureau du Conseil privé et Santé Canada ont atteint la conformité idéale aux délais requis par la Loi et ont obtenu la note « A » , ce qui signifie qu'au maximum 5 % des demandes n'ont pas reçu de réponse dans les délais prescrits. Bien que les autres ministères aient accompli des progrès à divers degrés en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes en situation de présomption de refus, tous sont demeurés dans la catégorie « signal rouge » avec la note « F » .

En décembre 2000, les quatre ministères ont à nouveau fait l'objet d'un examen pour déterminer dans quelle mesure on avait donné suite aux recommandations de l'année précédente et quelle était la situation en ce qui concerne les présomptions de refus. De plus, les recommandations indiquées dans la fiche de rendement de Transports Canada pour l'année 1999 ont été revues afin de déterminer lesquelles avaient été appliquées et le nombre de présomptions de refus.

Le tableau suivant présente les normes de notation.

Tableau : Normes de notation

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0 % - 5 %	Idéale	A
5 % - 10 %	Bonne	B
10 % - 15 %	À la limite	C
15 % - 20 %	Inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le tableau suivant montre le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour la présente année et l'année dernière dans les ministères qui ont fait l'objet d'un examen cette année.

Tableau : Rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes

Ministère	% du 1er avril au 30 novembre 1999	% du 1er avril au 30 novembre 2000
ADRC	51,5 (F)	14,9 (C)
MDN	38,9 (F)	17,0 (D)
CIC	23,4 (F)	19,7 (D)
TC	30,6 (F)	23,7 (F)
MAECI	27,6 (F)	29,3 (F)

Tous les ministères, à l'exception des Affaires étrangères et du Commerce international, ont réduit le nombre de demandes en situation de présomption de refus. Il faut signaler que le ministère de la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont fait des progrès notables tout en ayant à traiter un volume important de demandes de communication.

L'examen dont a été l'objet P&O cette année a démontré que 32,8 p. 100 des demandes de communication reçues par ce ministère ne recevaient pas de réponse dans les délais prescrits. Cette performance est inacceptable selon les normes de notation et a valu à P&O la note « F » .

Les observations générales qui suivent découlent des examens de cette année.

Plan de gestion

Les ministères qui ont un plan de gestion pour réduire le nombre de présomptions de refus semblent être ceux qui obtiennent les meilleurs résultats. Bien que des mesures individuelles puissent contribuer à améliorer la situation, un plan coordonné, fondé sur les raisons particulières qui font que des demamdes sont en situation de présomption de refus dans tel ministère, fournira um cadre qui facilitera les progrès. On recommande donc que les ministères qui ne respectent pas les délais prévus par la Loi élaborent un plan d'amélioration de l'AAI visant précisément la réduction du nombre de présomptions de refus. Le plan devrait indiquer la source des retards et inclure les objectifs, les tâches, les résultats attendus, les sous-objectifs et les responsabilités qui permettront d'atteindre une bonne conformité.

Sensibilisation de la haute direction

Les efforts du coordonnateur de l'AAI en vue de réduire le nombre de présomptions de refus ne pourront être fructueux sans le soutien actif de la haute direction. On recommande que la haute direction appuie le plan d'amélioration de l'AAI et surveille étroitement les progrès accomplis. Le succès du plan repose sur le travail d'équipe de tous les intervenants du ministère qui agissent au cours du processus d'accès à l'information. Sans le soutien entier de tous les membres de l'équipe, et de la haute direction, la réduction progressive du nombre de présomptions de refus est peu probable.

Consultants

Bon nombre de ministères qui ont à traiter des demandes en situation de présomption de refus ont abondamment recours aux services de consultants. C'est une excellente façon de gérer les périodes de pointe. Mais, à long terme, le recours aux consultants pour traiter les demandes de communication ne constitue pas la meilleure façon d'optimiser les ressources financières consacrées au traitement des demandes. En outre, les consultants qui travaillent pendant une certaine période dans un ministère ne sont pas en mesure de contribuer au fonctionnement du Bureau de l'AAI dans la même mesure que le personnel qui a habituellement à rendre des comptes au ministère en ce qui concerne l'AAI. On recommande, lorsque cela est possible, de recruter des employés pour une période indéterminée afin de traiter les demandes de communication, et ne faire appel aux consultants que pour les courtes périodes de pointe seulement!

Manque de personnel

Cela étant dit, l'une des raisons pour lesquelles on a recours à des contractuels est le manque de personnel qualifié disponible dans le domaine de l'AAI. Tous les ministères ont pour projet d'augmenter le personnel chargé de l'AAI. Dans certains cas, l'augmentation de personnel sera substantielle si les plans de dotation sont approuvés. L'augmentation du personnel chargé de l'AAI fait partie des mesures visant à réduire le nombre de demandes en situation de présomption de refus, mais en même temps la demande croissante de personnel a entraîné dans l'ensemble du système un

manque de personnel qualifié dans le domaine de l'AAI. On recommande qu'un effort coordonné soit fait à l'intérieur du gouvernement, sous la direction du Conseil du Trésor, pour encourager le recrutement dans les unités responsables de l'AAI et pour fournir la formation nécessaire. À plus long terme, le gouvernement du Canada devrait inciter les établissements d'enseignement supérieur à offrir de la formation dans ce domaine. L'Université de l'Alberta a mis sur pied un programme, et elle mérite d'être soutenue.

Formation ciblée et sensibilisation

Même si bon nombre de ministères offrent une formation sur l'AAI, la majeure partie de cette formation vise à faire connaître la Loi. Bien que la connaissance de la Loi soit une composante essentielle d'un programme d'AAI bien géré, les ressources de formation limitées devraient être concentrées sur les domaines où les besoins sont les plus grands. Le personnel responsable de l'AAI est en excellente position pour déterminer les priorités en matière de formation. Il est quotidiennement en contact avec le personnel opérationnel; il participe aux séances d'information sur l'AAI et à la gestion des problèmes avec les agents de tous les niveaux et supervise le processus des plaintes concernant l'AAI. Ces différentes expériences fournissent suffisamment de matière pour permettre au coordonnateur de l'AAI de déterminer quelles sont les priorités en matière d'AAI pour le ministère. Ces priorités devraient être incluses dans un plan de formation qui offre le meilleur rapport qualité-prix.

Usage abusif des prorogations?

Comme on peut le voir dans le chapitre qui porte sur les aspects légaux, Citoyenneté et Immigration Canada a fait appel à la Cour fédérale au cours de l'année sur laquelle porte ce rapport afin de faire casser une ordonnance de communiquer des documents adressée au sous-ministre de CIC. L'ordonnance avait été émise après que le Commissaire eut établi que CIC avait agi de façon déraisonnable en appliquant une prorogation de trois ans à quelques 30 demandes de communication faites par un même demandeur. Elle avait pour but de permettre au Commissaire de procéder à une enquête sur ce qui, selon lui, constituait une « présomption de refus » de communiquer des documents.

Les lecteurs se rappelleront que, dans l'affaire **Commissaire à l'information et Michael Drapeau** c. **DN**, la Cour d'appel fédérale avait statué qu'une réponse différée est considérée comme un refus et doit faire l'objet d'une enquête de la part du Commissaire comme s'il s'agissait d'un refus réel. En d'autres mots, la Cour avait décidé que le Commissaire devait évaluer si oui ou non le refus était justifié (pour des raisons d'exclusions ou d'exceptions applicables, par exemple) et qu'il devait se prévaloir de ses pouvoirs d'ordonnance, au besoin, pour obtenir les preuves et les explications nécessaires du ministère concerné.

Pour sa part, CIC fait valoir qu'elle a le droit de demander une prorogation d'une durée qu'elle considère raisonnable et que le Commissaire ne doit pas intervenir avant la fin de la période de prorogation. Autrement dit, CIC espère trouver une façon de se soustraire à une enquête sur une présomption de refus ordonnée par la Cour d'appel fédérale en demandant cette prorogation de trois ans sans précédent.

Heureusement, CIC est un cas unique. De façon générale, les institutions gouvernementales font preuve de retenue en ce qui concerne les prorogations. Le problème des retards au gouvernement est pris au sérieux. Des ressources sont affectées à la tâche et CIC fait partie des institutions qui ont obtenu récemment de nouvelles ressources substantielles pour s'attaquer au problème de l'accumulation des cas en retard.

La voie facile ou la voie ardue

Dans le rapport de l'année dernière, le Parlement était mis au courant des tensions entre le Commissariat à l'information et des organismes directeurs tels que le CPM, le BCP, le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor. Comme on le verra dans le chapitre qui porte sur les aspects légaux, la Cour d'appel fédérale a émis à nouveau des citations à comparaître exigeant que des témoins du Cabinet du premier ministre et du Cabinet du ministre de la Défense nationale se présentent devant le Commissaire pour donner un témoignage de vive voix et produire des documents.

Les témoins ont comparu, fait état de leurs preuves et produit les documents demandés. Les tensions, cependant, semblent loin d'être résolues. Les documents fournis en réponse aux citations à comparaître ont été censurés pour retirer ce que le greffier du Conseil privé considère comme des documents confidentiels du Cabinet – il n'y a là rien de nouveau. Ce qui est nouveau, c'est que pour la première fois dans l'histoire de la *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement a soustrait à la connaissance du Commissaire des documents ou des parties de documents, en vertu des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

En particulier, un conseiller principal du premier ministre en matière de politique étrangère et de défense a présenté au Commissaire un certificat disant qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de fournir au Commissaire certaines informations que celui-ci avait ordonné de produire. Plus précisément, des informations ayant trait aux relations fédérales-provinciales, à la défense nationale et aux relations internationales ont été soustraites – des documents dont le conseiller du premier ministre dit qu'ils indiquent l'identité de personnes avec qui le Cabinet est en rapport continu et des sources d'informations confidentielles de même que de l'information confidentielle provenant de ces sources.

La raison pour laquelle ce « prétexte » pour ne pas fournir au Commissaire l'information demandée n'a pas été utilisé auparavant est évidente. Les raisons invoquées par le conseiller du premier ministre correspondent aux dispositions de la Loi sur les exceptions. La Loi prévoit que le Commissaire a

pour rôle de procéder à un examen indépendant de tels documents, et le fait de lui communiquer des informations n'équivaut pas à les communiquer au public. Les documents contenant les renseignements les plus délicats ont été examinés par le Commissaire sans qu'il en résulte de dommage pour les droits protégés de quiconque.

Pourquoi essayer maintenant de soustraire de tels documents à la connaissance du Commissaire? Ce n'est que la résistance acharnée de la Couronne à permettre au Commissaire de terminer son enquête pour déterminer si oui ou non certains documents du Cabinet du premier ministre et du Cabinet du ministre de la Défense nationale sont assujettis au droit d'accès à l'information et à des questions connexes. Ce dernier refus de fournir des portions de documents demandés par le Commissaire a été référé à la Cour fédérale qui tranchera la question, ce qui ajoute à la complexité de l'enquête du Commissaire et entraîne des retards.

Ce cas en a aussi engendré un autre, étrange et complexe. Même si la Cour d'appel fédérale a décidé que le Commissaire pouvait poursuivre son enquête concernant les cabinets du premier ministre et des autres ministres, la Couronne affirme que les témoins ne produiront pas de documents ni ne témoigneront de façon volontaire. Si le Commissaire veut des preuves, selon les avocats de la Couronne, il devra émettre des citations à comparaître. Ces membres de Cabinet et hauts fonctionnaires donnent un exemple inquiétant aux autres fonctionnaires qui, jusqu'à maintenant, avaient coopéré volontairement et sans détour lors des enquêtes du Commissaire.

Aussi dérangeante que puisse être cette détermination acharnée en haut lieu pour compliquer les choses, la loi exige que le Commissaire poursuive néanmoins ses enquêtes en profondeur et de façon impartiale, et le public a le droit de s'attendre à ce qu'il s'acquitte de cette fonction.

Dans le cadre des enquêtes qui ont eu lieu au cours de l'année sur laquelle porte ce rapport, le Commissaire a émis 21 ordonnances exigeant la production de documents ou la présence de témoins Cela se compare à huit pour l'année dernière, une augmentation qui est expliquée par les raisons mentionnées plus haut. La ventilation pour cette année est la suivante :

7 – témoignages forcés

5 – témoignages et production de documents forcés

9 – productions de documents forcées

Des ordonnances ont été émises à quatre sous-ministres, six cadres supérieurs, cinq employés exclus et trois tierces parties. Des gens ont reçu plus d'une sommation à comparaître pendant l'année.

La Couronne a entrepris des procédures de révision judiciaire devant la Cour fédérale afin de faire annuler sept sommations à comparaitre. Ces contestations n'avaient pas abouti au moment d'aller sous presse. L'hostilité montrée par les responsables gouvernementaux semble particulièrement incompréhensible quand on songe que le Commissaire à l'information n'a que le pouvoir de recommander la communication des documents dont la divulgation est refusée.

CHAPITRE V
QUELQUES CAS EN BREF

1. Le rôle des femmes dans la Marine

Dossier : 3100-13790/001

Contexte

Le ministère de la Défense nationale examinait la possibilité d'avoir des équipages mixtes à bord des sous-marins des Forces canadiennes (FC). Il a commandé une étude sur les attitudes du personnel de la Marine à l'égard du service volontaire et des équipages mixtes. Le rapport comportait notamment des réponses sélectionnées tirées du sondage réalisé auprès de 1 248 militaires de la Marine, hommes et femmes, occupant des postes à bord des sous-marins ou ailleurs dans la Marine. Les personnes dont les réponses figurent dans le rapport n'ont pas été identifiées.

Un journaliste a demandé d'avoir accès au rapport. Le ministère de la Défense nationale lui en a communiqué des parties, mais a refusé de lui fournir les réponses anonymes, soutenant qu'elles constituaient des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Le demandeur s'opposait aux exceptions et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Selon l'alinéa 21(1)b) de la Loi, le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Il s'agissait dans ce cas de déterminer si les réponses anonymes du personnel de la Marine au sujet des équipages mixtes pouvaient être considérées comme « des comptes rendus de consultations ou délibérations ».

Le ministère de la Défense nationale a expliqué sa réticence à communiquer cette information, ayant l'impression que le fait de fournir les opinions des marins risquerait de susciter un débat public susceptible de nuire à la prise de décisions. Le plaignant ne considérait pas que les « données brutes » du sondage d'opinion constituaient des comptes rendus de consultations ou délibérations. Il ne voyait pas non plus la nécessité du secret, étant donné la nature discrétionnaire de l'exception.

Le ministère de la Défense nationale a répliqué que l'information consistait en des commentaires des membres des FC et qu'elle ne pouvait pas être considérée comme des données brutes de fait puisqu'il s'agissait d'une compilation d'opinions. À son avis, des opinions qui sont sollicitées expressément pour prendre une décision constituent une consultation, ou du moins un échange de points de vue menant à une décision particulière.

Le ministère de la Défense nationale a aussi contesté la position que le refus de communiquer de l'information en vertu de l'alinéa 21(1)b) était approprié seulement en cas de nécessité. Il a soutenu que son ministre n'est pas tenu de prouver qu'il y a préjudice pour

invoquer cette disposition. Il a aussi fait valoir que la communication de l'information dans cette affaire forcerait le Ministère à prendre une décision d'orientation avant la fin des consultations, ne respectant pas ainsi le processus décisionnel qui a cours normalement dans l'appareil gouvernemental. Le Ministère a soutenu que l'article 21 de la Loi visait expressément à empêcher ce genre de situation.

Le Commissaire à l'information a conclu que les réponses anonymes des membres des FC ne pouvaient pas faire l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 21(1)b). L'information que le Ministère a tenté de dissimuler était une compilation de citations anonymes provenant de personnes à qui on avait demandé leurs opinions sur un ensemble hypothétique de circonstances, y compris la création d'équipages mixtes. Selon le Commissaire, cette information ne différait pas de celle d'autres sondages d'opinion qui est communiquée couramment par le gouvernement. Les points de vue ou impressions anonymes tirés d'un sondage sur les attitudes ne constituent pas des comptes rendus de consultations ou délibérations en vertu de l'alinéa 21(1)b). De plus, de l'avis du Commissaire, on ne pouvait justifier l'exercice du pouvoir discrétionnaire, prévu dans l'exception, afin de maintenir le secret. Le « malaise » institutionnel n'est pas une raison valable d'opter pour le secret.

Le Commissaire à l'information a jugé la plainte fondée. La Défense nationale a accepté de ne pas se prévaloir des exceptions et de communiquer au plaignant le rapport dans son entier. La plainte a donc été considérée comme réglée.

Ce qu'il faut retenir

Étant donné les objectifs sous-jacents de la Loi, il importe d'interpréter de façon restrictive ce qu'on entend par « des comptes rendus de consultations ou délibérations ». Les réponses anonymes tirées du sondage sur les attitudes ne constituent pas des comptes rendus de consultations ou délibérations. Le responsable d'une institution fédérale n'a pas, par conséquent, de pouvoir discrétionnaire pour refuser la communication de l'information en vertu de l'alinéa 21(1)b). Même si l'information peut faire l'objet d'une exception selon cette disposition, le malaise ou l'embarras de l'institution à propos de la communication n'est pas une raison justifiant l'exercice du pouvoir discrétionnaire en faveur du secret.

2. Le fardeau de la preuve

Dossier : 3100-12610/001

Contexte

L'OTAN mène des exercices de vol à basse altitude à Goose Bay, au Labrador. Le ministère de la Défense nationale surveille les effets de ces vols sur l'activité humaine et la faune.

Le demandeur voulait avoir accès à tous les documents relatifs aux efforts de la Défense nationale en vue d'obtenir la certification ISO 14 000/1 pour les programmes militaires de surveillance des effets de l'entraînement au vol, déployés à la 5e Escadre, à Goose Bay. Le Ministère a localisé les documents qu'il a fournis, mais en y retranchant des parties et en se prévalant de plusieurs exceptions prévues dans la Loi.

Certaines de celles-ci étaient fondées sur des allégations que les renseignements prélevés appartenaient à l'une des deux catégories suivantes :

- des renseignements fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou nuire à sa compétitivité.

Le ministère n'a pas vérifié si les allégations en faveur des exceptions invoquées pour des tiers dans le cadre du paragraphe 20(1) étaient justifiées. Il a décidé, sans observations ni preuve documentaire, que les documents en entier seraient soustraits à la communication sans prélèvement. Il est entré en contact avec le tiers seulement pour lui indiquer qu'il avait l'intention de protéger les documents en vertu des alinéas 20(1)b) et c). Évidemment, le tiers ne s'est pas opposé à cette décision.

Le demandeur a protesté contre la censure et s'est adressé au Commissaire à l'information pour qu'il enquête.

En réponse, le ministère de la Défense nationale a allégué que tout document provenant d'un tiers constituait des « renseignements confidentiels ». En se fondant sur cette position, il continuait à refuser de communiquer les renseignements. Le tiers a aussi prétendu que les documents en entier étaient confidentiels et qu'aucune partie ne pourrait être communiquée. Lorsqu'on lui a rappelé que de nombreuses parties des documents contenaient de l'information qui était de notoriété publique ou du domaine public, il a répondu que le plaignant devrait obtenir cette information auprès de la même source qui la lui avait transmise.

Après avoir consulté le Commissariat à l'information, la Défense nationale a écrit au tiers pour lui demander de fournir une preuve matérielle démontrant que les critères du secret énoncés aux alinéas 20(1)b) et c) avaient été satisfaits. De plus, le ministère a avisé la société qu'elle devrait présenter d'autres faits justifiant la non-divulgation, en tout ou en partie, pour des raisons d'intérêt public, puisque le paragraphe 20(6) prévoit que l'intérêt public l'emporte sur cette disposition d'exception.

Le ministère a examiné la réponse du tiers et a constaté qu'elle ne pourrait faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 20(1). Il a conclu qu'il faudrait communiquer d'autres renseignements, à moins que le tiers n'arrive à prouver qu'il satisfaisait aux critères du paragraphe 20(1). Il a donc avisé le tiers de son intention de communiquer l'information. Conformément à son droit, énoncé à l'article 44 de la *Loi d'accès à l'information*, le tiers a depuis exercé un recours en révision de la décision du ministère devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

Comme la Défense nationale ne contestait plus le droit d'accès à ces documents, le Commissaire à l'information n'avait plus aucun rôle à jouer dans cette affaire et a donc jugé la plainte réglée.

Problème juridique

Est-il obligatoire pour les institutions fédérales de consulter les tiers visés par les renseignements demandés avant de se prévaloir des exceptions prévues à l'article 20 de la Loi? Les dispositions relatives à l'avis au tiers et aux observations sont énoncées aux articles 27, 28 et 29 de la Loi. Elles s'appliquent si le responsable « a l'intention de donner communication » du document du tiers. Par conséquent, le Commissaire a conclu que si l'institution était tout à fait convaincue que les renseignements pouvaient faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 20, elle n'était pas tenue de consulter le tiers.

Cependant, le Commissaire a aussi mis l'accent sur le fait que, si elle ne consulte pas le tiers, l'institution pourra difficilement avoir les preuves lui permettant de justifier auprès du Commissaire l'exception qu'elle demande dans le cadre de l'article 20. Ce dernier prévoit des exceptions qui sont fonction de chaque cas, et des consultations sont appropriées dans la plupart des cas.

Ce qu'il faut retenir

Dans les affaires liées à l'article 20, sans consultation du tiers, le Ministère peut difficilement avoir les preuves requises pour justifier une exception. Les ministères doivent veiller à ce que le fondement probatoire soit suffisant avant de se prévaloir de l'exception. Il ne convient pas d'attendre de voir si une plainte sera déposée.

C'est à l'institution et au tiers qu'il incombe de démontrer qu'ils respectent les conditions justifiant une exception. S'ils ne peuvent en faire la preuve, il n'y a pas d'exception. Pour s'acquitter en partie du fardeau de la preuve, il faut démontrer que les renseignements ne devraient pas être communiqués pour des raisons d'intérêt public conformément au paragraphe 20(6). Le dossier de l'institution devrait documenter les arguments en faveur et contre la communication qui ont été pris en considération.

3. Voie officielle c. voie informelle

Dossier : 3100-14410/001

Contexte

L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada évalue et approuve les nouveaux produits antiparasitaires afin de réduire les risques associés à ces produits.

Le représentant d'une compagnie a demandé à l'Agence d'évaluer et d'approuver deux pesticides de son employeur. Dans le cadre de leurs examens, les scientifiques de l'Agence cernent les failles dans les données fournies par les compagnies qui demandent une évaluation de leurs produits. Dans le passé, ces examens étaient transmis de façon informelle aux compagnies qui présentaient de nouvelles demandes d'enregistrement sans frais. Cette fois-ci, la société n'a pas reçu de copie de l'examen.

Le représentant de la société a ensuite fait une demande d'accès à l'information pour obtenir de Santé Canada des copies de tous les documents relatifs aux examens en vue de l'enregistrement de ces deux pesticides. L'Agence a envoyé seulement une monographie, et non toute la série d'examens.

Selon un agent de l'Agence, le nombre de demandes de copies des examens a augmenté considérablement. L'Agence a décidé récemment que les demandes relatives à ces examens seraient traitées par le truchement de la *Loi d'accès à l'information*. Curieusement, les agents de l'Agence croyaient alors qu'en vertu de la Loi, ils pourraient fournir seulement les résumés des évaluations et non les examens au complet.

La société s'est adressée au Commissaire à l'information alléguant qu'on lui avait refusé l'accès aux examens.

Problème juridique

Dans quelles circonstances est-il approprié pour une institution fédérale de cesser de fournir de l'information de façon informelle en faveur de la voie officielle de l'accès à l'information? Dans le présent cas, il s'agit de déterminer si le désir de réduire les coûts et le volume d'information communiquée peut justifier de mettre fin à l'approche informelle.

Le Commissaire était d'avis que la voie informelle est toujours la façon appropriée lorsque : (1) les demandes pour la même information sont fréquentes; (2) l'examen page par page au regard des exceptions n'est pas nécessaire; (3) le Ministère a choisi de diffuser l'information dans une publication tarifée. Selon le constat du Commissaire, il est rarement approprié pour une institution d'être, en réponse à une demande d'accès officielle, plus opaque qu'elle ne l'était dans le passé pour la communication des mêmes documents.

La Loi énonce un certain nombre d'exceptions précises en ce qui concerne le droit d'accès. Aucune disposition ne permet de refuser de communiquer de l'information qui autrement serait disponible au demandeur uniquement pour rationaliser le processus d'accès. Les institutions fédérales ne peuvent pas, a conclu le Commissaire, étendre les exceptions précises et limitées de la Loi simplement parce que cela est plus pratique pour elles. L'objet de la Loi n'est pas de simplifier la vie des institutions fédérales, mais plutôt d'assurer un droit d'accès à l'information, tout en prévoyant des exceptions précises et limitées. Permettre que la commodité fasse partie de la liste des exceptions en viendrait rapidement à vider la Loi de son sens.

Pour ce qui est des frais, il est rarement plus économique pour un ministère de traiter une demande d'accès à l'information conformément à la Loi plutôt que de fournir l'information de façon informelle. Les frais imposés en vertu de la Loi sont de beaucoup inférieurs aux frais administratifs additionnels engagés par l'institution.

Ce qu'il faut retenir

La *Loi d'accès à l'information*, en vertu du paragraphe 2(2), « vise à compléter » les autres moyens d'accès. Compte tenu des coûts importants associés au traitement des demandes officielles d'accès à l'information, il importe de déployer tous les efforts possibles pour communiquer les documents de façon informelle, sans recourir à la Loi. À moins que les documents renferment des renseignements visés par les exceptions, il faut éviter la voie officielle. Dans le cas des documents qui étaient auparavant régulièrement communiqués, il sera impossible de justifier de les censurer à la suite d'une demande d'accès à l'information officielle.

4. Une promesse brisée

Dossiers : 3100-14483/001 et 002

Contexte

Un journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information du refus du Bureau de la sécurité des transports (BST) de lui divulguer les enregistrements audio et la transcription des communications qui ont eu lieu avec les contrôleurs aériens avant l'écrasement d'un avion, survenu à Terre-Neuve en mai 1998. Pendant l'enquête du Commissaire à l'information, le BST a accepté de communiquer les bandes et la transcription. Le Commissaire a donc jugé la plainte réglée et a fermé le dossier. Cependant, peu de temps après qu'il en eut informé le plaignant, le Commissaire a été avisé par le BST que les documents ne seraient pas communiqués.

Le Commissaire a aussitôt rouvert le dossier en prenant l'initiative de déposer une plainte. Il a conclu que la plainte sur le refus de communiquer l'information étaient fondée et a recommandé que les documents soient communiqués en entier. Le directeur exécutif du BST a ensuite avisé le Commissaire qu'il n'avait pas l'intention de donner suite à la recommandation de ce dernier.

Problème juridique

Paragraphe 19(1)

Selon le paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information*, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le BST s'appuyait sur ce paragraphe pour ne pas communiquer les documents. Il a accepté de s'adresser aux personnes visées par les renseignements personnels pour leur demander si elles consentaient à la divulgation de l'information. Le BST a toutefois conclu que s'il n'obtenait pas leur consentement, il ne pourrait pas donner suite à la demande d'accès.

Le Commissaire à l'information a conclu que la transcription des bandes audio des communications avec les contrôleurs aériens ne constituait pas des « renseignements personnels » selon la définition de cette expression à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'information dans la transcription ne « concernait » pas des individus, mais portait plutôt sur l'état de l'avion, les conditions de vol et météorologiques, et d'autres questions liées à la circulation aérienne et au commande de vol de l'avion.

Le Commissaire a conclu que pour déterminer si des bandes audio constituaient des « renseignements personnels », il fallait examiner chaque cas individuellement. Dans celui-ci, les voix ne présentaient pas de caractéristiques qui pouvaient révéler des renseignements sur des individus identifiables s'ils étaient communiqués. Le Commissaire n'a rien remarqué dans le ton qui permettrait à un auditeur de tirer des renseignements « concernant » des individus identifiables à partir des voix seulement.

Comme le Commissaire a conclu que la transcription et les bandes sonores ne constituaient pas des « renseignements personnels » en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le BST ne pouvait s'appuyer

sur le paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information* pour affirmer qu'il était tenu de refuser la communication des bandes et de la transcription.

Le Commissaire a cependant aussi adopté la position que, même si les renseignements avaient été considérés comme personnels, l'exception relative à l'interdiction de communiquer des renseignements personnels énoncée à l'alinéa 19(2)c) aurait dû entraîner la communication de l'information.

Selon cet alinéa, le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de renseignements personnels si celle-ci est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet article autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'individu si des raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

En particulier, le Commissaire à l'information n'a trouvé aucun élément démontrant que le BST avait tenu compte de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé si c'est aux fins pour lesquelles ils ont été préparés ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins. Le Commissaire a constaté que la divulgation des bandes et de la transcription des communications avec les contrôleurs aériens serait certainement compatible avec les fins pour lesquelles l'information a été recueillie ou préparée par le BST.

Le Commissaire a aussi conclu que le BST n'a pas examiné ni appliqué comme il se doit le critère de l'intérêt public prévu au sous-alinéa 8(2)*m*)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si ce sous-alinéa avait fait l'objet d'un examen, il y aurait eu suffisamment de raisons pour conclure que la communication des documents n'aurait probablement pas entraîné de violation de la vie privée. Par conséquent, une divulgation servant même un mince intérêt public, un intérêt public reconnu par le BST, aurait suffi pour satisfaire le critère de la communication énoncé au sous-alinéa 8(2)*m*)(i).

Le Commissaire à l'information a également souligné que le BST n'avait pas examiné sa propre politique de communication lorsque les documents ont été recueillis ou préparés. Pas plus qu'il n'avait tenu compte du fait que les communications avec les contrôleurs aériens sont transmises sur les radiofréquences et qu'elles peuvent donc être entendues.

Le BST a mis l'accent sur son point de vue que la *Loi sur la radiocommunication* interdit la communication de l'information. Le Commissaire à l'information n'est pas d'accord avec cette interprétation de la Loi. Il a allégué que l'article 4 de la *Loi d'accès à l'information* l'emporte dans tous les cas, puisque cette loi s'applique « nonobstant toute autre loi fédérale ».

À la lumière du refus du BST de communiquer les documents, le Commissaire à l'information a jugé approprié de demander au plaignant s'il consentait à ce qu'il exerce un recours en révision devant la Cour fédérale. Le plaignant a accepté et l'affaire est actuellement devant la Cour.

Ce qu'il faut retenir

Il est bien sûr difficile de tirer des enseignements d'une affaire toujours en attente d'une décision de la Cour. Ce cas illustre bien cependant les étapes requises avant de pouvoir demander une exception en vertu du paragraphe 19(1). En premier lieu, il faut déterminer si les renseignements sont « personnels ». À cette fin, il faut utiliser la définition énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon cette définition, les renseignements personnels sont tout renseignement « concernant un individu identifiable ». La disposition contient neuf exemples particuliers de tels renseignements et décrit quatre catégories de renseignements qui ne sont pas « personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information*.

En second lieu, lorsque les renseignements sont jugés « personnels », il faut tenir compte du paragraphe 19(2). Si l'on obtient le consentement pour la communication, si les renseignements sont à la disposition du public ou si l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication, l'exception ne peut être demandée. Le critère de l'« intérêt public » fait partie du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

5. Qui a eu les prêts

Dossier : 3100-11141/001

Contexte

Le plaignant a approché l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) en vue d'obtenir une liste des prêts contractés par deux sociétés de développement des entreprises (SDE) de Terre-Neuve et du Labrador. L'APECA était chargée du programme qui a permis de financer les deux SDE. Celles-ci utilisent les fonds reçus afin d'offrir des prêts qui serviront à démarrer de petites entreprises de même qu'à permettre l'expansion, la modernisation et la stabilisation d'entreprises en place.

L'APECA a répondu qu'il n'existait aucune liste de prêts. Cette réponse le laissant perplexe et se disant que l'APECA devait savoir où allait son argent, le plaignant a communiqué avec le Commissaire à l'information.

L'APECA a soutenu que les SDE sont des organisations communautaires autonomes qui ne sont pas visées par l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et que, par conséquent, elles n'ont pas à fournir les documents de leurs clients en réponse à une demande de communication. Par ailleurs, l'APECA a allégué qu'elle est entièrement autonome par rapport aux SDE et qu'elle ne conserve aucun registre des décisions prises par ces sociétés en matière d'investissements. Selon l'APECA, le plaignant devrait communiquer directement avec les SDE s'il désire obtenir ces documents. Le plaignant estimait qu'en raison de la relation entre ces deux entités, à savoir que l'APECA octroie des fonds que les SDE prêtent, la liste des prêts accordés devrait être disponible afin de rendre compte de l'utilisation faite des fonds publics.

Problème juridique

Cette affaire soulève la question de savoir si l'APECA exerce un contrôle suffisant sur les documents concernés par la demande de respect du droit d'accès. L'APECA et les SDE ont soutenu que le droit d'accès prévu à l'article 4 s'applique uniquement aux documents « relevant d'une institution fédérale ». Aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'APECA est réputée être une institution fédérale, mais les SDE n'en sont pas. Par surcroît, l'APECA et les SDE allèguent qu'elles sont autonomes. Bien que les SDE reçoivent leurs fonds de l'APECA, elles n'ont pas à lui rendre compte en ce qui concerne les prêts octroyés.

L'enquête du Commissaire a permis d'établir que la relation entre l'APECA et les SDE est régie par un contrat. En raison de ce dernier, l'APECA peut être représentée au conseil d'administration de chaque SDE et recevoir les comptes rendus des réunions. Puisque ces procès-verbaux contiennent des détails au sujet des décisions prises en matière de prêt, ils sont pertinents dans le contexte de la demande de communication. L'enquête a également permis de découvrir que des employés de l'APECA avaient en leur possession certains de ces comptes rendus.

Étant donné la relation entre l'APECA et les SDE, telle qu'elle a été mise en évidence par le contrat et le droit de l'APECA à recevoir des exemplaires des procès-verbaux des SDE, le Commissaire a conclu que les comptes rendus « relèvent » de l'APECA conformément à l'article 4 de la Loi. Il a donc demandé à l'APECA d'obtenir les procès-verbaux des SDE et de les rendre accessibles en vertu de la Loi. L'APECA a accepté, a récupéré les documents, puis a divulgué des parties des comptes rendus conformément à la Loi. La plainte a ainsi été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

Même si une organisation n'est pas assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*, des documents la concernant peuvent l'être par l'entremise d'une institution visée par la Loi. Les contrats ou d'autres aspects de la relation entre l'organisation et une institution fédérale feront l'objet d'une évaluation afin de déterminer si l'étendue du contrôle partagé est suffisante pour qu'il y ait obligation de fournir les documents conformément à la Loi.

6. Surveillance étroite des contrevenants

Dossier : 3100-14486/001

Contexte

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) peut imposer des conditions aux détenus en liberté conditionnelle dans le cadre d'un programme de mise en liberté d'office. Dans cette affaire, deux hommes libérés dans le contexte de ce programme ont été hébergés au Centre Oskana, une maison de transition de Regina, afin de terminer le dernier tiers de leur peine.

En l'an 2000, alors qu'ils étaient en semi-liberté, les deux hommes auraient commis divers vols à main armée et un des deux se serait livré à une agression sexuelle brutale. Service correctionnel Canada (SCC) procède généralement à un examen de tous les incidents auxquels ont pris part des détenus et des policiers. Dans ce cas, le plaignant a

demandé à voir les examens de dossiers. Il avait obtenu copie au préalable des formulaires de décision de la CNLC (qui indiquent les motifs et les conditions de la libération) concernant les deux détenus en libération conditionnelle.

SCC a refusé de divulguer les examens de dossiers, alléguant que ceux-ci contenaient des renseignements personnels. Le plaignant a donc demandé au Commissaire à l'information de faire enquête.

Le Commissaire à l'information a conclu que le public avait déjà accès à certains renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers. Par exemple, les formulaires de décision de la CNLC contiennent certains renseignements personnels qui sont accessibles au public par l'intermédiaire de la CNLC lorsqu'un détenu obtient une libération conditionnelle. Par ailleurs, parmi les renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers, certains avaient déjà été rendus public dans le communiqué de presse émis par la police. Enfin, il ne semblait pas que SCC avait bien mesuré si l'intérêt du public à connaître ces renseignements avait préséance sur l'atteinte à la vie privée qui en résulterait.

Le Commissaire à l'information a demandé à SCC de revoir le dossier, ce qu'il a fait. Ce dernier a par la suite accepté de divulguer une partie des examens conformément à la démarche adoptée pour les formulaires de décision de la CNLC. SCC a également fait part au Commissaire de son intention de modifier sa politique en matière d'examens de dossiers. Sous réserve des exceptions prévues, SCC prévoit à l'avenir divulguer ce type de documents de façon systématique.

Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements que SCC ne divulguent toujours pas sont effectivement des renseignements personnels qui figurent parmi les exceptions prévues dans la Loi. Par conséquent, il a déterminé que la plainte était réglée.

Problème juridique

Paragraphe 19(1)

Le paragraphe 19(1) de la Loi stipule que le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer tout document qui contient des renseignements personnels conformément à la définition prévue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, le responsable peut divulguer tout document si le public a déjà accès aux renseignements qu'il contient (alinéa 19(2)b)) ou si la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (alinéa 19(2)c)).

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a conclu :

- que certains des renseignements contenus dans les examens de dossiers ne sont pas de nature personnelle; il était donc inapproprié d'invoquer une exception en vertu du paragraphe 19(1);
- que le public avait déjà accès à certains des renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers; il était donc nécessaire de les communiquer conformément à l'alinéa 19(2)b);

- que les examens de dossiers contenaient effectivement des renseignements personnels visés par l'exception prévue dans la Loi;
- qu'il n'y avait pas d'indication à l'effet que le Commissaire du Service correctionnel du Canada aurait exercé son pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 19(2)(c) afin de déterminer s'il était dans l'intérêt du public de communiquer ces renseignements personnels, tel que le permet l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Ce qu'il faut retenir

Avant d'invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser l'accès aux documents demandés, il importe de déterminer si le public a déjà accès à une partie des renseignements. Cette situation se présente principalement lorsque le contenu des documents intéresse plus d'une institution fédérale. Si une d'entre elles décide de rendre l'information publique, une autre ne peut décider de ne pas la divulguer.

7. Le numéro s'il vous plaît

Dossier : 3100-12973/001

Contexte

Un journaliste a demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de lui transmettre le répertoire téléphonique, composé de numéros de téléphone cellulaire, de Raymond Chan, secrétaire d'État (Asie-Pacifique) de 1996 à 1998. Ce répertoire comportait quelque 8000 numéros.

Le MAECI a fourni 240 pages de documents censurés qui ne comprenaient pas les numéros de téléphone du document original. Les représentants du MAECI ont déterminé que les numéros de téléphone contenus dans ces documents devraient faire l'objet d'une exception étant donné qu'il s'agit de renseignements personnels tant pour la personne qui appelle que pour celle qui est appelée.

Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information. Ce dernier a déterminé qu'environ la moitié des appels sur téléphone cellulaire étaient destinés à des numéros du gouvernement ou faits à partir de ceux-ci. Les autres appels avaient été faits à partir ou à destination de la Colombie-Britannique. Le Commissaire à l'information a conclu qu'il serait déraisonnable et peu pratique de départager les appels liés aux affaires du gouvernement des appels qui ne l'étaient pas. Afin de résoudre le litige, le Commissaire à l'information a demandé au MAECI d'envisager la possibilité de communiquer le code régional et les trois premiers chiffres des numéros de téléphone apparaissant sur les listes, ce que le Ministère a accepté de faire. Étant donné la divulgation de ces renseignements, le Commissaire à l'information a conclu que le plaignant avait eu accès à tous les documents auxquels il avait droit. Il a donc estimé que la plainte avait été réglée.

Problème juridique

Renseignements personnels

L'article 19 prévoit une interdiction générale de divulguer des renseignements personnels. Le Commissaire à l'information a déterminé

que les factures ou les documents sur l'utilisation des téléphones du gouvernement, y compris les cellulaires, n'appartiennent pas à la catégorie des « renseignements personnels ». Cependant, le Commissaire a reconnu que certains téléphones cellulaires du gouvernement seront utilisés tant pour les appels personnels que pour ceux liés au travail. La nature de l'utilisation devrait donc être dévoilée, mais pas les numéros de téléphone des parties concernées.

Divisibilité

L'article 25 de la Loi porte sur la divisibilité. Dans cet article, il est reconnu que le responsable d'une institution peut refuser de divulguer des renseignements en vertu de la Loi. En contrepartie, le responsable a l'obligation de communiquer toute partie du document qui ne contient pas de renseignements ou autre documentation qu'il peut refuser de divulguer, s'il est raisonnable de les séparer des autres renseignements ou de la documentation. Dans le cas qui nous occupe, il serait possible de dévoiler une partie des numéros de téléphone (le code régional et les trois premiers chiffres) sans divulguer de renseignements personnels. Le plaignant pourrait ainsi connaître l'étendue des appels et dégager certaines tendances.

Ce qu'il faut retenir

Dans cette affaire, il aurait été déraisonnable de demander au MAECI d'examiner les milliers de numéros de téléphone afin de déterminer lesquels étaient liés à des appels personnels et lesquels ne l'étaient pas. Par contre, les institutions devront peut-être établir des politiques concernant l'utilisation des téléphones cellulaires du gouvernement à des fins personnelles. Bien que le Commissaire n'ait pas agit de la sorte dans le cas qui nous intéresse, il se pourrait qu'un tribunal présume que tous les appels faits à partir d'un cellulaire du gouvernement sont de nature professionnelle. Pour l'instant, le principe de la divisibilité doit être appliqué à l'égard des demandes de documents relatifs à l'utilisation des téléphones. Il importe de donner le plus de renseignements possibles afin de démontrer l'étendue et la nature de l'utilisation.

8. Divulgation des adresses électroniques

Dossiers : 3100-11984/001 et 002

Contexte

Dans des demandes distinctes, deux plaignants ont approché le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) afin d'obtenir une liste des adresses électroniques des employés. Le Ministère a justifié son refus en alléguant que la communication de ces renseignements risquait de poser préjudice au bon fonctionnement des affaires internationales.

Les représentants du MAECI ont expliqué au Commissaire à l'information que la publication des adresses électroniques pourrait compromettre la stabilité du réseau de communication SIGNET, le principal mode de communications entre le Canada et les employés en mission à l'étranger. Les attaques dirigées vers le système pourraient, par exemple, prendre la forme d'une avalanche de courriels dans le but de surcharger le réseau de

communication ou de l'envoi de courriels comportant des virus en vue de nuire au bon fonctionnement du réseau.

Les représentants du MAECI ont finalement accepté de revoir leur décision de refuser la divulgation des adresses électroniques. En revanche, ils ont demandé à avoir plus de temps pour terminer les travaux visant à assurer la stabilité du réseau SIGNET. Le Commissaire à l'information a été convaincu que le Ministère avait besoin de plus de temps avant de pouvoir publier la liste de ses adresses électroniques en toute sécurité.

Le MAECI a indiqué au Commissaire qu'il devrait être en mesure de divulguer la liste d'adresses électroniques au plus tard le 30 juin 2000. Le Commissaire à l'information a déterminé que cet engagement du Ministère permettait de régler le litige de manière raisonnable.

Avant le 30 juin, le sous-ministre du MAECI a écrit au Commissaire à l'information afin de lui faire part de ses inquiétudes vis-à-vis de la vulnérabilité persistante des réseaux de communication essentiels. Il lui a mentionné que les préoccupations en matière de sécurité qui avaient été soulevées plus tôt n'étaient toujours pas résolues. Par ailleurs, le sous-ministre ne croyait pas qu'il était dans l'intérêt du gouvernement, d'un point de vue opérationnel, de divulguer ces renseignements au moment convenu. Il a par conséquent demandé à obtenir plus de temps afin qu'une évaluation de la menace et des risques plus exhaustive puisse être entreprise dans une perspective gouvernementale. Il a promis de faire rapport sur les résultats obtenus dans le cadre de cette évaluation et sur les progrès réalisés par le Ministère au plus tard, fin septembre 2000.

Le plaignant n'était pas satisfait des mesures proposées et en a informé le Commissaire. Ce dernier a réactivé le dossier en juillet 2000 et a rétabli son pouvoir d'enquête. Le Commissaire a fait part aux représentants du MAECI et à d'autres organismes intéressés par la question de la divulgation d'adresses électroniques en vrac de son opinion sur le sujet, à savoir qu'il serait peu utile de réaliser une évaluation traditionnelle de la menace et des risques sur la question des courriels. En effet, les adresses électroniques des fonctionnaires appartiennent déjà au domaine public puisqu'elles sont largement diffusées dans les sites Web, les répertoires et sur les cartes professionnelles. De plus, le recours à des modèles d'adresses signifie que les adresses électroniques de la plupart des fonctionnaires fédéraux peuvent être facilement reproduites par n'importe quel citoyen à partir de sources d'information publiques. Il est donc déjà trop tard pour envisager sérieusement l'élaboration d'une stratégie de protection. En revanche, il faudrait améliorer les mesures en place et en prévoir d'autres afin de contrer les abus auxquels le gouvernement est exposé en ce qui concerne le courrier électronique.

Le MAECI a finalement accepté d'aller de l'avant en ce qui a trait aux mesures défensives nécessaires et de divulguer l'information demandée au plus tard le 15 novembre 2000. Cette solution a permis de régler la plainte de manière satisfaisante.

Problème juridique

Le paragraphe 15(1) de la Loi permet clairement de refuser de communiquer des documents s'il est raisonnable de croire qu'une telle divulgation serait préjudiciable vis-à-vis des intérêts mentionnés à cet égard, y compris la conduite des relations internationales. Tous les réseaux reliés à l'Internet sont susceptibles de recevoir d'imposants volumes de courriels (qui peuvent paralyser les systèmes) comportant parfois des virus dans les pièces jointes. Dans le cas qui nous occupe, la question consistait à savoir si la divulgation d'adresses électroniques supplémentaires aurait des conséquences négatives appréciables sur la vulnérabilité d'un réseau déjà affaibli.

Dans le cadre de l'application du paragraphe 15(1) — ou de toute exception liée à une preuve du préjudice —, les ministères doivent déterminer la quantité et la nature des renseignements connexes déjà divulgués. Il n'est pas suffisant de prétendre que l'information demandée puisse être utilisée de manière préjudiciable. Il doit être démontré que la publication des renseignements demandés, compte tenu de ce qui est déjà accessible, aurait une incidence appréciable et négative sur le risque de préjudice. Dans cette affaire, la divulgation d'une seule adresse électronique du gouvernement augmente le risque de virus ou de surcharge du réseau par l'envoi d'un grand nombre de messages. Cependant, étant donné la quantité importante d'adresses déjà disponibles, la communication des autres adresses n'aurait pas de conséquence appréciable sur le risque, qui est déjà élevé. Dans ce cas-ci, la solution appropriée consistait à adopter des mesures pour protéger un réseau déjà vulnérable plutôt que de tenter de refermer la porte de l'écurie après que le cheval se soit enfui.

Ce qu'il faut retenir

Les ministères ont l'obligation de résoudre les questions de sécurité avant de communiquer des renseignements. Par contre, si la divulgation n'a pas pour effet d'accroître un risque déjà présent, il est préférable de mettre l'accent sur l'adoption de mesures de prévention plutôt que d'invoquer tardivement la confidentialité.

Index des affaires citées dans le rapport annuel 2000-2001

Article de la Loi	No. de l'affaire	Description
2(2)	(03-01)	Voie officielle c. voie informelle
4	(05-01)	Qui a eu les prêts
15(1)	(08-01)	Divulgation des adresses électroniques
19(1)	(04-01)	Une promesse brisée
	(06-01)	Surveillance étroite des contrevenants
	(07-01)	Le numéro s'il vous plaît
20(1)	(02-01)	Le fardeau de la preuve
21(1)b)	(01-01)	Le rôle des femmes dans la marine

Abbréviations

Voici une liste des abbréviations et des noms des ministères correspondants cités dans l'index :

APÉCA	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
ARLA	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada
BDC	Banque de développement du Canada
BST	Bureau de la sécurité des transports du Canada
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
DN	Défense nationale
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et Commerce international
SCC	Service correctionnel Canada

CHAPITRE VI
La Loi sur l'accès à l'information devant les tribunaux

A : Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* est énoncé à l'article 2 et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande de communication doivent tout d'abord porter plainte auprès du commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Pour l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a mené enquête à l'égard de 1 337 plaintes et, à la date du présent rapport, 2 demandes ont été déposées auprès de la Cour fédérale au sujet de ces plaintes et 34 demandes ont été déposés par des tiers qui s'opposent à la communication.

L'an dernier, le Parlement a été informé d'une récente stratégie du gouvernement qui consiste à museler le Commissaire au moyen de recours judiciaires visant à contester la compétence et les pouvoirs de celui-ci. Au cours de l'année visée par le présent rapport, cette stratégie a mené au dépôt par le gouvernement de 4 demandes devant la Cour fédérale afin de contester la compétence et les pouvoirs du Commissaire en matière d'enquête.

B. Le commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc. (T-1125-99)
Section de première instance

(Voir également le rapport annuel 1999-2000, à la page 48, pour de plus amples renseignements.)

Cette demande a été entendue les 15, 16 et 17 janvier 2001. Le 2 avril 2001, le juge Blanchard a accueilli avec dépens la demande de révision du Commissaire à l'information. Ethyl Canada a présenté une demande fondée sur la Loi sur l'accès à l'information afin d'obtenir l'accès à des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (« documents confidentiels du Cabinet ») appartenant à la catégorie des renseignements décrits à l'alinéa 69(1)b) de la Loi et portant sur l'additif à l'essence appelé « MMT ». Les documents confidentiels du Conseil

privé sont exclus du droit d'accès, sauf les documents décrits au paragraphe 69(3) de la Loi :

1) les documents confidentiels dont l'existence remonte à plus de 20 ans; ou

2) les documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil, dans les cas où

   i) les décisions auxquelles les documents confidentiels se rapportent ont été rendues publiques, ou

   ii) si quatre ans se sont écoulés depuis la décision.

Ethyl Canada Inc. était convaincue que les conditions énoncées à l'alinéa 69(3)b) de la Loi étaient respectées en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet qu'elle demandait, soit des documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil privé de la Reine aux fins des décisions concernant l'additif à l'essence.

La ministre de l'Environnement du Canada a reconnu qu'elle avait en main des documents pertinents quant à la demande de communication, mais elle a refusé de les divulguer, en raison de l'avis qu'elle avait obtenu du Bureau du Conseil privé (BCP). Au soutien de son refus, Environnement Canada a fait valoir que les documents de travail n'existaient plus et que les documents jugés pertinents quant à la demande n'étaient pas des documents autonomes désignés à titre de « documents de travail ». Les documents ont été soustraits à la communication du fait qu'il s'agit de notes de service ou de documents servant à renseigner les ministres sur des questions qu'il est prévu de porter devant le Conseil privé.

Après enquête, le Commissaire à l'information a conclu que l'information que contenaient les documents de travail a été transférée à d'autres documents confidentiels du Cabinet, principalement à la section de l'analyse du mémoire au Cabinet. Ayant conclu que le refus n'était pas justifié, parce que l'alinéa 69(3)*b*) *de la Loi sur l'accès à l'information* autorise la divulgation des renseignements demandés, il a présenté à la Cour une demande de révision afin d'obtenir une ordonnance portant communication de ces renseignements.

Environ trois mois avant la date fixée pour l'audition de la demande de révision, la partie défenderesse a déposé dans son dossier un certificat du greffier du Conseil privé qu'elle aurait préparé en réponse à trois engagements précis qu'elle a donnés au cours du contre-interrogatoire de ses témoins qui a été mené par le demandeur. Le certificat a été établi en application de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* et comportait une allégation de privilège absolu interdisant la communication des quatre documents que la partie défenderesse a identifiés à titre de documents pertinents quant à sa demande de communication.

L'alinéa 39(4)*b*) de la *Loi sur la preuve au Canada* est identique à l'alinéa 69(3)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*; par conséquent, après avoir obtenu l'autorisation de modifier sa demande de révision, le Commissaire a soutenu que, si le refus de communiquer n'est pas conforme, le certificat du greffier sera également invalide. M. le juge

Blanchard a souscrit à la position du Commissaire à l'information et conclu que le greffier du Conseil privé a commis une erreur de droit « en ne se demandant pas si les renseignements se trouvant dans les documents entraient dans l'exception énoncée à l'alinéa 39(4)*b*) de la *Loi sur la preuve au Canada* ». Voici comment le juge Blanchard s'est exprimé : « Étant le maître de sa propre économie, le Cabinet est libre d'utiliser le Système de dossiers de son choix et il a toute latitude également de modifier ce système comme il l'entend pour qu'il s'accorde avec la réalité pratique du jour. Mais cette liberté ne peut s'étendre à un système de dossiers qui, à mon avis, conduit à ignorer l'intention du législateur, à savoir un système qui élimine les « documents de travail » pour ensuite faire figurer les renseignements généraux qu'ils contiennent dans une autre partie du mémoire au Cabinet et donc empêcher leur communication selon ce que requiert la Loi et en conformité avec l'alinéa 69(3)b) de la *Loi sur l'accès* ou l'alinéa 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada* ».

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-762-99) Cour d'appel

Le ministre de l'Environnement du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-761-99) Cour d'appel du Canada et ***(Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement)*** Cour suprême du Canada

(voir la page 36 du rapport annuel 1998-1999 et la page 48 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Au cours de l'enquête, le Commissaire a obtenu du Bureau du Conseil privé des documents apparemment protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat. Sa Majesté s'est opposée lorsque le Commissaire a déposé ces documents auprès de la Cour fédérale à titre de documents confidentiels dans le cadre de la preuve produite au soutien d'une demande de révision fondée sur l'article 42 de la Loi. Le 15 novembre 1999, le juge des requêtes avait décidé que les documents que le Commissaire à l'information avait obtenus au cours de son enquête, qu'il désirait utiliser et déposer au soutien de sa cause portée devant la Section de première instance (T-1125-99) et qui, de l'avis du gouvernement, étaient protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat devraient être déposés à titre confidentiel. Il a également conclu qu'il appartenait au juge chargé de l'instruction devant la Section de première instance (T-1125-99) de déterminer la façon dont ces documents devraient être employés.

Le ministre avait interjeté appel de cette partie de l'ordonnance, soutenant que le juge des requêtes n'avait pas tenu compte de l'importance du privilège du secret professionnel de l'avocat, qu'il avait adopté une interprétation trop large du pouvoir du Commissaire à l'information et de celui de la Cour en ce qui a trait à l'examen des documents et qu'il avait mal exercé son pouvoir discrétionnaire en renvoyant au juge chargé de l'instruction la question de l'admissibilité des documents. Le 6 avril

2000, dans une décision unanime, la Cour d'appel (les juges Létourneau, Evans et Malone) a rejeté l'appel de la ministre de l'Environnement, concluant que le Commissaire à l'information peut, dans le cadre d'un recours en révision fondé sur la Loi, déposer et utiliser à titre confidentiel les documents qu'il a obtenus au cours de son enquête, que ceux-ci soient ou non visés par le privilège du secret professionnel de l'avocat.

Le libellé des articles 37 à 46 de la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au Commissaire et à la Cour le pouvoir d'examiner tout document, malgré les privilèges pouvant exister en vertu des règles de la preuve. La Cour a conclu que ce pouvoir allait au-delà d'un simple pouvoir d'inspection et couvrait la capacité d'utiliser des documents privilégiés à titre d'éléments de preuve pour décider si un ministère gouvernemental était habilité à refuser de communiquer les documents demandés. Cette conclusion est également compatible avec l'objet de la Loi, qui énonce que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale sont susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour d'appel fédérale a tenu compte du fait que l'utilisation de cette preuve était importante, parce que les documents en litige étaient visés par une allégation selon laquelle il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet que la Cour ne pouvait examiner.

Le ministre de l'Environnement a présenté à la Cour suprême du Canada une demande d'autorisation d'interjeter appel de cette décision, mais la Cour suprême a rejeté sans motifs cette demande le 23 novembre 2000 et accordé les frais s'y rapportant au Commissaire à l'information.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Phil W. Pirie (T-1569-99)
Section de première instance

(Voir les pages 45 et 46 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Cette demande de contrôle judiciaire a été entendue le 22 janvier 2001 et le jugement a été rendu le 22 mars 2001. La principale question à trancher dans cette demande concernait l'interprétation et la portée des alinéas 3e), *g*), *i*) et *j*) de la définition de l'expression « renseignements personnels » énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'intimé, Citoyenneté et Immigration Canada, a soutenu que les noms des personnes qui ont été interrogées au cours d'une enquête administrative concernant un lieu de travail qui serait dysfonctionnel au CTD de Vergeville, et qui ont alors exprimé des opinions ou points de vue au sujet de l'auteur de la demande de communication, révéleraient des renseignements touchant les personnes en question. Selon le ministère, les noms des personnes interrogées étaient exclus de la communication, même si les avis concernaient la personne qui avait demandé cette communication, en raison de la définition de « renseignements personnels » énoncée à l'alinéa 3*i*).

Pour sa part, le Commissaire a fait

valoir que l'alinéa 3*g*) exigeait que les noms des personnes interrogées soient divulgués à la personne qui en avait fait la demande et qui était visée par les opinions et points de vue exprimés. Le refus de communiquer ces renseignements irait à l'encontre de l'esprit général des dispositions énoncées aux alinéas 3*e*), *g*) et *h*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui portent toutes sur la communication des opinions ou points de vue exprimés par une personne. Le Commissaire a ajouté que l'alinéa 3*j*) a pour effet d'exclure des « renseignements personnels » les opinions (et les noms des personnes ayant exprimé celles-ci) données au cours d'un emploi. Selon le Commissaire, les personnes qui donnent une opinion dans le cadre d'une enquête administrative le font « au cours d'un emploi ».

La Cour (sous la plume de Madame le juge Dawson) a convenu que les auteurs de la demande de communication avaient le droit de connaître l'opinion que d'autres personnes avaient exprimée à leur sujet. Toutefois, elle a conclu que les noms des employés qui ont donné des points de vue ou des opinions au sujet de l'auteur de la demande étaient des renseignements personnels qui avaient été exclus à bon droit conformément au paragraphe 19(1) de la Loi. La Cour a jugé qu'étant donné que les employés du CTD n'ont pas tous participé à l'enquête, la communication des noms révélerait le nom des personnes qui y ont effectivement participé, malgré le fait qu'elles ont exprimé des points de vue ou des opinions au sujet de l'auteur de la demande de communication.

La Cour a refusé de souscrire à l'argument du Commissaire à l'information qui était fondé sur l'évolution des dispositions législatives concernées et sur les principes généraux d'interprétation législative, [TRADUCTION] « parce que cette méthode d'interprétation législative ne s'applique pas lorsque le préambule général de la définition [de « renseignements personnels »] vise à constituer la principale source d'interprétation et que les énumérations subséquentes ne présentent que des exemples ».

Toutefois, la Cour a examiné l'application de l'alinéa 3*j*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et statué que l'identité de tous les gestionnaires qui ont été interrogés devrait être divulguée, ainsi que les opinions ou points de vue consignés de ces personnes qui n'avaient pas encore été communiqués. Selon la Cour, ces opinions concernaient les postes ou fonctions des gestionnaires, qui avaient pour responsabilité d'empêcher le harcèlement dans le milieu de travail ou d'appliquer une politique en matière de harcèlement.

La Cour a ordonné au Commissaire à l'information de préparer un projet d'ordonnance auquel les parties défenderesses devront consentir, faute de quoi une requête visant à obtenir des directives supplémentaires sera présentée à la Cour.

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision. Le résultat sera communiqué dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le commissaire à la vie privée du Canada (A-820-99) Cour d'appel (voir la page 50 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a interjeté appel de la décision en date du 18 novembre 1999 par laquelle le juge Cullen, de la Section de première instance, a conclu que le commissaire de la GRC était autorisé à refuser la communication d'une liste des affectations antérieures de quatre agents de la GRC, y compris les rangs qu'ils avaient atteints, les endroits où ils avaient été affectés, les dates des affectations, la date d'entrée en fonction et le nombre total d'années de service. Le juge de la Section de première instance a décidé que ces renseignements étaient visés par la définition de l'expression « renseignements personnels » de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et a refusé de convenir avec le Commissaire à l'information que les renseignements demandés étaient exclus de la définition à titre de « renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ». Cependant, le juge a conclu que la GRC avait négligé d'évaluer si des raisons d'intérêt public justifiaient la communication de l'information. Il a donc renvoyé cette question au commissaire de la GRC qui, un mois plus tard, a fait parvenir au Commissaire à l'information une lettre l'avisant qu'il ne communiquerait pas les renseignements. Aucun motif n'a été invoqué au soutien de cette décision.

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de la décision au motif que le juge de la Section de première instance a commis une erreur en concluant que les renseignements demandés avaient été soustraits à la communication à bon droit à titre de renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'il a mal interprété l'exception à la définition de renseignements personnels qui se trouve à l'alinéa 3j) de la *Loi sur les renseignements personnels*. Le 21 février 2001, une formation de trois juges de la Cour d'appel (les juges Décary, Létourneau et Noël) a entendu l'appel du Commissaire à l'information. Dans sa décision, qu'elle a rendue le 13 mars 2001, la Cour s'est exprimée comme suit :

> ...l'alinéa 3j) autorise la communication de renseignements relatifs au poste actuel ou passé d'un individu, et n'est pas limité, comme le juge des requêtes l'a conclu, aux postes occupés à l'heure actuelle... Le fait même qu'un individu exerce ou exerçait un emploi peut être révélé et, de fait, cela est essentiel pour un citoyen lorsqu'il s'agit de déterminer si sa demande de communication est adressée à l'autorité compétente et s'il vaut la peine de la poursuivre.

Toutefois, la Cour a rejeté l'appel du Commissaire à l'information pour les motifs suivants :

> ...une demande se rapportant au poste d'un individu désigné, et en particulier aux postes que celui-ci a occupés par le passé, doit préciser la période et le lieu en cause ainsi que l'étendue de la demande. On ne saurait chercher à l'aveuglette à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu'un individu a occupés au sein du gouvernement au cours de sa période d'emploi étant donné que cela deviendrait en fait une demande se rapportant aux antécédents professionnels de l'individu... Par conséquent, un citoyen pourrait par exemple demander à bon droit si M. Untel a travaillé au ministère de la Justice en 1994, quel poste il occupait à ce moment-là, quelles étaient les attributions du poste et à quel endroit les fonctions étaient exercées. Cependant, il ne pourrait pas, sans qu'on lui oppose avec raison l'exception prévue à l'alinéa 3b), demander des renseignements au sujet des postes que M. Untel a occupés au sein du gouvernement de 1980 à 1994...

Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. Le résultat sera communiqué lorsqu'une décision sur cette question aura été rendue.

Yeager c. Le Service correctionnel du Canada, le Commissaire du Service correctionnel du Canada et le Commissaire à l'information du Canada (T-549-98) Section de première instance

(voir à la page 53 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements).

Le demandeur a contesté la décision du Service correctionnel du Canada de refuser la communication des documents qu'il demandait et déposé une requête visant à obtenir du Commissaire à l'information une déclaration portant que celui-ci avait contrevenu à sa propre loi en concluant à l'absence de fondement de la plainte que le demandeur avait déposée contre le SCC et n'avait pas respecté la liberté d'expression reconnue en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le demandeur a caractérisé à tort le rapport du Commissaire à l'information à titre de « décision » concernant la communication de documents. Le Commissaire à l'information a tenté de corriger cette perception erronée en informant le demandeur qu'en qualité d'ombudsman, il pouvait uniquement faire des recommandations aux institutions fédérales au sujet de la communication des documents demandés et qu'il ne devrait donc pas être partie à la demande. En tout état de cause, le Commissaire à l'information a fait valoir que la demande formulée contre lui n'avait aucune chance de succès, puisqu'il n'avait pas le pouvoir de contraindre l'institution fédérale à communiquer les documents demandés. Lorsqu'il a retenu les services d'un nouvel avocat, le demandeur a présenté à la Cour une requête portant

modification de la demande afin, notamment, de radier la procédure constitutionnelle engagée contre le Commissaire à l'information et d'obtenir l'autorisation de présenter de nouveaux éléments de preuve et de formuler des observations supplémentaires.

Le Commissaire à l'information a contesté cette requête et demandé que la demande soit rejetée contre lui. Le 20 avril 2000, la Cour a rendu une ordonnance dans laquelle elle a fait droit à la requête du demandeur. La Cour a également radié le Commissaire à l'information comme partie et accordé au demandeur un délai de vingt et un jours supplémentaires suivant la date de la décision pour désigner une partie défenderesse appropriée. Le juge O'Keefe a conclu qu'un office fédéral dont la décision fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire n'est pas une partie défenderesse appropriée. Il a également statué que le refus du Commissaire à l'information de mener une enquête au sujet d'une plainte peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire [conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*], mais non le bien-fondé des recommandations qu'il a formulées. Le demandeur ne s'étant pas conformé à l'ordonnance, la requête portant radiation de la procédure engagée contre le Commissaire à l'information a été accueillie.

Le procureur général du Canada (Canada) c. Daniel Martin Bellemare et le Commissaire à l'information du Canada (A-598-99) Cour d'appel

Le 27 novembre 2000, la Cour d'appel (les juges Décary, Létourneau et Noël) a infirmé l'ordonnance préliminaire par laquelle le juge des requêtes avait radié une partie seulement de la demande de contrôle judiciaire de Bellemare fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour a rendu le jugement que le juge des requêtes aurait dû rendre, en l'occurrence, une ordonnance radiant la demande en entier. La demande de contrôle judiciaire portait principalement sur deux demandes d'accès à l'information. La première demande de communication concernait une liste des avocats qui avaient participé au Programme Échanges Canada au sein des Services juridiques d'Industrie Canada depuis 1986. La seconde demande visait à obtenir les renseignements relatifs aux avocats qui avaient travaillé pour les Services juridiques d'Industrie Canada. La plainte adressée au commissaire à l'information portait sur un refus sans motif valable de communiquer une partie des renseignements demandés. Le Commissaire à l'information a répondu que les plaintes n'étaient pas fondées et Bellemare a demandé la révision des deux « décisions » du Commissaire en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour d'appel a radié la demande en entier, au motif que l'article 41 ne vise pas à autoriser des recours à l'encontre du Commissaire à l'information, mais plutôt à l'égard des décisions prises par les institutions fédérales en matière d'accès. La Cour n'était donc investie d'aucune compétence en vertu de l'article 41 pour procéder à une révision judiciaire des conclusions du Commissaire à l'information.

William Rowat c. Le Commissaire à l'information du Canada et le Sous-commissaire à l'information du Canada (T-701-99) (Section de première instance)

(Voir la page 52 du rapport annuel 1999-2000 pour de plus amples renseignements.)

Cette affaire portait sur le refus de M. William Rowat (conseiller principal au Bureau du Conseil privé) de répondre aux questions que lui a posées le sous-commissaire au sujet de la façon dont il a découvert l'identité d'une personne qui avait demandé des renseignements concernant les conditions de son affectation au gouvernement de Terre-Neuve ainsi que les notes de frais qu'il avait présentées alors qu'il était sous-ministre des Pêches et Océans.

M. Rowat a contesté le pouvoir du Commissaire de mener enquête au sujet d'une « divulgation de renseignements confidentiels » au cours du traitement d'une demande de communication. Il a également contesté la constitutionnalité du pouvoir du Commissaire de le contraindre à répondre à des questions conformément à l'alinéa 36(1)a) de la Loi.

Le 9 juin 2000, la Cour fédérale (sous la plume du juge Campbell) a rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Rowat, concluant que le pouvoir d'enquête dont le Commissaire est investi en vertu de l'article 30 est large et que « l'alinéa 30(1)*f*) n'impose aucune limite quant à la matière qui doit faire l'objet d'une enquête à la suite de la réception d'une plainte par le Commissaire ».

La Cour a également statué que le pouvoir du Commissaire de contraindre des témoins à témoigner en vertu du paragraphe 36(1) de la Loi au moyen d'une procédure d'outrage au tribunal ne va pas à l'encontre de l'article 7 ou de l'alinéa 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a tenu compte des garanties d'indépendance et d'impartialité découlant de la *Loi sur l'accès à l'information* et conclu qu'en cherchant à contraindre M. Rowat à répondre aux questions qui lui avaient été posées, le Commissaire tentait simplement de se conformer aux exigences impératives de la Loi.

La Cour a accordé au Commissaire à l'information des frais qui ont plus tard été déterminés au moyen d'une requête visant à obtenir des frais procureur-client. La requête du Commissaire à cet égard était fondée sur les motifs suivants : (1) M. Rowat a modifié son avis de demande pour y ajouter un litige constitutionnel complexe au sujet du pouvoir du Commissaire d'exiger la comparution de témoins et la production d'éléments de preuve moins de deux mois avant l'audition de la demande et (2) après la décision rendue au sujet de la demande, M. Rowat s'est présenté devant le sous-commissaire à l'information et donné un témoignage indiquant que la demande qu'il avait présentée n'était pas nécessaire et a donné lieu à un emploi abusif des ressources du Bureau du Commissaire à l'information et de la Cour fédérale du Canada. La Cour a accordé au Commissaire les frais qu'il avait demandés, soit un montant de 30 700 $. Le Bureau du Conseil privé a payé ce montant au nom de M. Rowat.

II. Affaires en cours - le Commissaire en tant que demandeur

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie
(A-824-99) Cour d'appel

3430901 Canada Inc. et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie
(A-832-99) Cour d'appel

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone (3439101 Canada Inc. et Telezone Inc. dans l'intitulé de la cause) ont interjeté appel de la décision en date du 17 novembre 1999 par laquelle Madame le juge Sharlow a rejeté les demandes qu'ils avaient engagées contre le ministre de l'Industrie. Les demandes portaient sur la communication des critères d'évaluation et des facteurs de pondération qui ont été utilisés au cours de l'évaluation ayant donné lieu à une décision finale du ministre de l'Industrie quant à la délivrance de licences d'utilisation du spectre pour la prestation de services de communication sans fil. Telezone avait demandé sans succès une licence de cette nature.

Tel qu'il est indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier (voir la page 49 du rapport annuel 1999-2000), l'affaire dont la Cour fédérale était saisie portait sur l'interprétation des exceptions prévues aux alinéas 21(1)a) (avis ou recommandations) et b) (comptes rendus de délibérations) de la Loi. Madame le juge Sharlow a interprété ces dispositions de façon large.

Le Commissaire à l'information et Telezone ont interjeté appel de cette décision. L'audition de l'appel aura lieu les 29 et 30 mai 2001. Le litige portera sur l'interprétation à donner aux alinéas 21(1)a) et b) ainsi qu'à l'article 48 de la Loi, qui énonce que le fardeau de la preuve appartient aux institutions fédérales dans les litiges concernant les demandes de communication.

Le ministre de l'Industrie du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Patrick McIntyre Section de première instance (A-43-00)
Cour d'appel

(Voir également la page 51 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Le ministre de l'Industrie a interjeté appel de la décision du 14 janvier 2000 dans laquelle le juge Gibson avait fait droit à la demande de contrôle judiciaire du Commissaire à l'information à l'égard du refus par le ministre de l'Industrie de communiquer les pourcentages de pondération dont il s'était servi pour évaluer les propositions soumises par des entreprises privées en vue de l'attribution de créneaux orbitaux pour la prestation de services de communication directe.

Cette affaire portait également sur l'interprétation de l'alinéa 21(1)a) de la Loi que le ministre a invoqué pour justifier son refus. Dans ses motifs, le juge de première instance en est arrivé à la conclusion que, même si les facteurs de pondération ont été présentés à l'origine comme des avis ou recommandations, ils ne constituaient plus des avis ou des recommandations

une fois que le ministre les a approuvés. Ils sont alors devenus des décisions du ministre et ont cessé d'être des avis ou recommandations présentés à celui-ci.

L'appel interjeté dans cette affaire sera entendu en même temps que les appels susmentionnés mettant en cause le Commissaire à l'information, Telezone et le ministre de l'Industrie (dossiers A-824-99 et A-832-99), dont l'audition a été fixée aux 29 et 30 mai 2001. Le litige portera sur l'interprétation à donner à l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Directeur administratif du Bureau canadien d'enquêtes sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (T-465-01 Section de première instance)

Le demandeur, qui est journaliste, a demandé tous les documents concernant l'enquête relative à l'écrasement d'un avion Pilatus PC-12, de Kelner Airways près de Clarenville (Terre-Neuve), le 19 mai 1998, y compris le rapport final et les documents ministériels, les déclarations des témoins ainsi qu'une copie de la bande sonore de l'enregistreur des conversations des pilotes. Le Bureau canadien d'enquêtes a communiqué une partie des documents mais, contrairement à la recommandation du Commissaire, il a soustrait à la communication la bande sonore et la transcription de celle-ci au motif qu'elles constituaient des renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la Loi.

Avec le consentement du demandeur, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus de communiquer la bande sonore et la transcription. Dans son avis de demande, le Commissaire allègue que le directeur administratif du Bureau a commis une erreur en concluant que les documents demandés constituaient des renseignements personnels. Il a également fait valoir que le directeur administratif a omis de divulguer la bande sonore et la transcription dont il avait déjà dévoilé le contenu à d'autres journalistes. Des parties de la bande sonore avaient été diffusées au cours d'une émission d'information nationale présentée à la télévision. Le Commissaire a déposé sa preuve par affidavit auprès de la Cour. Le résultat du litige sera communiqué dans le rapport annuel de l'an prochain.

III. Affaires en cours - Le Commissaire en tant qu'intimé devant la Section de première instance

Le procureur général du Canada et Bruce Hartley c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-1640-00) Section de première instance

Le procureur général du Canada, Meribeth Morris, Randy Mylyk et Emechete Onuoha c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-1641-00) Section de première instance

Au cours de l'enquête relative à des plaintes découlant de demandes séparées qui ont été présentées au Bureau du Conseil privé et au ministère de la Défense nationale, le sous-commissaire à l'information a fait parvenir des

subpoenas à M. Bruce Hartley, l'adjoint exécutif du premier ministre, et à M. Emechete Onuoha, M^me^ Meribeth Morris et M. Randy Mylyk, membres du personnel du ministre de la Défense nationale. Dans chacun de ces subpoenas, le sous-commissaire à l'information a enjoint aux personnes concernées de produire les documents pertinents quant à l'enquête relative aux plaintes, y compris les documents apparemment demandés.

Dans la première affaire, le Bureau du Conseil privé a reçu une demande de communication visant l'agenda du premier ministre pour la période allant du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1997. Dans la seconde, le ministère de la Défense nationale a reçu une demande de communication des procès-verbaux ou des documents découlant des réunions de gestion du M5 que le ministère a tenues en 1999. (Apparemment, les réunions du M5 sont des réunions régulièrement tenues entre le ministre de la Défense nationale, le sous-ministre de la Défense nationale et le chef d'État-major de la Défense ainsi que quelques membres du personnel du ministre.)

Les personnes qui ont reçu les subpoenas et le procureur général ont déposé deux demandes de contrôle judiciaire en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que les documents dont le Commissaire fait la demande ne relèvent pas du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Défense nationale et qu'ils ne constituent donc pas des documents au sens du paragraphe 2(1) de la Loi. Ils ont également demandé une ordonnance annulant les subpoenas et interdisant au Commissaire de contraindre les personnes à témoigner ou à produire des documents qui ne relèvent pas d'un ministère gouvernemental, soutenant que les personnes en question n'ont aucun élément de preuve pertinent à fournir.

Devant la Section de première instance (le juge McKeown), le Commissaire a cherché à faire radier en entier les deux demandes de contrôle judiciaire. Il a fait valoir que le jugement déclaratoire portait sur des questions qui relèvent entièrement de sa compétence et que, en le contraignant à adopter une position accusatoire avant la fin de ses enquêtes, les demandeurs porteront atteinte à son apparence de neutralité, qui constitue une caractéristique essentielle du rôle qu'il doit jouer à titre d'ombudsman impartial. Le Commissaire a ajouté qu'il ne serait pas approprié de sa part de déposer des éléments de preuve au soutien d'une position ou de contre-interroger les témoins des demandeurs dans le cadre du litige porté devant la Cour fédérale.

Les requêtes du Commissaire ont été rejetées. Le juge des requêtes a accueilli la requête en mesures de redressement provisoire des demandeurs et interdit au Commissaire à l'information de mettre à exécution l'ordre qu'il avait donné en ce qui a trait à la comparution des témoins et à la production des documents exigés. Ces décisions ont été portées en appel [voir la page 135, A-67400 et A-675-00]. Les demandes de contrôle judiciaire ont été suspendues jusqu'au résultat de l'appel du Commissaire.

Le Commissaire à l'information a également soutenu que la demande du procureur général en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle les documents demandés ne relèvent pas du contrôle du Bureau du Conseil privé est

inappropriée, parce que le premier ministre (qui dirige le BCP et qui avait refusé de communiquer les documents demandés apparemment parce qu'ils ne relevaient pas du contrôle de celui-ci) ne peut, en qualité de décideur, présenter devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire visant à obtenir une confirmation de sa décision par la Cour. En d'autres termes, en agissant de la sorte, le procureur général et le premier ministre modifient considérablement la procédure de révision énoncée à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada et Bruce Hartley Dossier n° A-674-00

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada, Meribeth Morris, Randy Mylyk, Emechete Onuoha et David Pugliese Dossier n° A-675-00

Il s'agit d'appels interjetés à l'égard d'une ordonnance par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Commissaire dans les dossiers T-1640-00 et T-1641-00 (voir la page 131 du présent rapport, pour de plus amples renseignements).

Le Commissaire a soutenu devant la Cour d'appel (le juge en chef Richard et les juges Noël et Evans) que le juge des requêtes avait commis une erreur de droit en omettant de tenir compte du fait que les dispositions législatives en matière d'accès interdisaient au procureur général de demander une déclaration portant que certains documents ne relèvent pas d'une institution fédérale avant la conclusion de l'enquête du Commissaire, la délivrance du rapport à l'institution en question et la remise d'un rapport au plaignant. Le Commissaire a également interjeté appel de l'ordonnance par laquelle le juge des requêtes a interdit l'exécution du subpoena *duces tecum* qui a été délivré aux demandeurs le 11 août 2000 et qui visait à obtenir la production des documents en litige dans ces affaires.

La Cour d'appel fédérale a fait droit en partie à l'appel du Commissaire à l'information et annulé l'ordonnance interdisant à celui-ci de contraindre le demandeur à se présenter pour témoigner et à apporter avec lui les documents mentionnés dans le subpoena délivré le 11 août 2000. De l'avis de la Cour d'appel, le juge des requêtes a commis une erreur en concluant que les demandeurs subiraient un préjudice irréparable si aucune suspension n'était accordée. La Cour a conclu que, compte tenu des articles 63 et 64 de la Loi et de la nécessité d'un examen indépendant du refus par l'institution fédérale de communiquer des renseignements, il est difficile de soutenir qu'un préjudice irréparable découlerait d'un examen des documents et de la preuve en question par le Commissaire, qui est un fonctionnaire autorisé du Parlement.

Toutefois, la Cour a rejeté l'appel du Commissaire à l'égard de la décision du juge des requêtes de ne pas annuler la demande de contrôle judiciaire dans les dossiers T-1640-00 et T-16-41-00. La Cour a statué que la Loi n'élimine pas la compétence dont la Cour fédérale est investie en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* en ce qui a trait à

la délivrance d'un jugement déclaratoire dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. Néanmoins, la Cour s'est exprimée comme suit :

> ...le juge qui entend la demande de contrôle judiciaire aurait le droit de refuser d'accorder des mesures de redressement dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire parce que, par exemple, il serait prématuré pour la Cour d'intervenir avant que le Commissaire ne mette fin à son enquête et ne termine ses recommandations, notamment s'il y avait des questions de fait à trancher.

Par conséquent, la Cour a décidé que tous ces arguments devraient être soulevés au cours de l'instruction quant au fond des demandes de contrôle judiciaire.

Le procureur général du Canada et Janice Cochrane c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-2276-00 et T-2358-00)
Section de première instance

Le procureur général et le sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada ont déposé deux demandes de contrôle judiciaire visant à contester la compétence du Commissaire à l'information à l'égard des deux ordres de production de documents qu'il avait donnés dans le cadre de l'enquête relative au refus du ministère de communiquer certains documents demandés (notamment en invoquant les exemptions prévues à la Loi) et aux refus présumés du ministère de divulguer d'autres documents demandés (notamment en omettant de communiquer les documents en question dans un délai raisonnable).

Selon les ordres donnés, la sous-ministre ou son représentant devait produire les ensembles de documents suivants : les documents visés par les demandes de communication, les documents liés au traitement des demandes en question et à l'enquête et tous avis juridiques connexes. Le procureur général et la sous-ministre Cochrane ont demandé à la Cour d'empêcher le Commissaire à l'information de contraindre Cochrane à témoigner ou à produire des documents suivant les ordres de production et de surseoir à l'exécution de ceux-ci jusqu'au résultat de la demande engagée devant la Cour.

Cette affaire, qui vise à contester les pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information, n'a pas encore été entendue par la Cour. Un compte rendu complet du résultat sera présenté dans le rapport annuel de l'an prochain. Cependant, entre-temps, de nombreuses questions de nature procédurale ont été soulevées, notamment en ce qui a trait à la protection des renseignements confidentiels liés à l'identité de l'auteur de la demande de communication. Ces procédures ont été mises en branle lorsque l'avocat du procureur général et de la sous-ministre ont versé ces renseignements confidentiels dans le dossier public de la Cour. Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour, au moyen d'une requête présentée d'urgence, de mettre le dossier sous scellé afin de protéger l'identité de cette personne. Par conséquent, le procureur général et la sous-ministre ont été tenus de déposer des copies de ces documents après avoir supprimé de ceux-ci tous les renseignements susceptibles de révéler l'identité de l'auteur de la demande de communication.

Le conseil canadien des fabricants des produits du tabac, A et B (confidentiel) c. Le ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information du Canada et Robert Cunningham (T-877-00) (Section de première instance)

Dans cette affaire, le ministre du Revenu national a d'abord refusé de divulguer à l'auteur de la demande de communication des renseignements provenant de l'industrie du tabac et concernant l'apposition de marques/de vignettes sur les produits de cette industrie. Par suite du dépôt d'une plainte auprès du Commissaire et d'une enquête menée à ce sujet, le ministre du Revenu national a conclu que la preuve ne lui permettait pas de retenir les documents désignés à titre de documents pertinents.

Les mis en cause, soit le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac et d'autres personnes dont les noms ne peuvent être divulgués en raison d'une ordonnance de non-publication de la Cour fédérale du Canada, ont présenté une demande de révision fondée sur l'article 44 de la Loi à l'égard de la décision de communiquer les documents.

Les mis en cause ont soulevé deux grandes questions dans cette affaire, soit celle de savoir si les documents que le ministre du Revenu national a identifiés sont pertinents quant à la demande et si l'exemption prévue au paragraphe 20(1) de la Loi s'applique aux documents en question.

Le Commissaire à l'information est intervenu dans le litige conformément à l'alinéa 42(1)c) afin d'aider la Cour en présentant les éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête qu'il a menée au sujet de la plainte connexe.

Les contre-interrogatoires sont terminés; cependant, la date d'audition n'a pas encore été fixée.

C. Cas devant les tribunaux ne mettant pas en cause le Commissaire à l'information

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. Le ministre de l'Environnement (T-1111-98) (Section de première instance)

Cette demande de contrôle judiciaire qu'a déposée l'auteur de la demande de communication sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne porte pas sur les critères juridiques applicables aux exemptions prévues à la Loi. Toutefois, son importance réside dans l'analyse que la Cour fait de la disposition relative aux frais qui est énoncée à l'article 53 ainsi que dans la façon dont elle traite les retards à répondre aux demandes de communication.

Le demandeur a cherché à obtenir la divulgation des communications échangées entre Environnement Canada et Pêches et Océans au sujet des poursuites éventuelles liées au dépôt d'effluents dans la rivière Rouge, la divulgation du contenu de certains dossiers et documents diffusés avant l'adoption du nouveau Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et

papiers ainsi que la divulgation de la liste de diffusion. Le Commissaire a confirmé les exemptions qu'invoquait l'institution fédérale. Un certain nombre de documents ont été communiqués avant et après le dépôt de la demande de contrôle judiciaire, de sorte que le litige portait désormais sur des documents totalisant environ 544 pages et sur une bande vidéo.

Une question a été soulevée au sujet du retard lié à la communication des documents demandés ainsi qu'au sujet de la divulgation des documents qui n'étaient pas visés par une exemption. Des communications partielles ont eu lieu en avril et juillet 1997. L'auteur de la demande de communication a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information, conformément au paragraphe 10(3), au sujet du refus présumé du ministère de communiquer les documents qu'il avait demandés. Le ministère s'est ensuite engagé à donner une réponse complète au plus tard le 30 septembre 1997, mais cette date a été reportée au 28 novembre 1997 en raison du volume de documents. D'autres communications partielles ont eu lieu en septembre 1997, novembre 1997, décembre 1997, février 1998, mars 1998 et même après les dates d'audition de la demande de contrôle judiciaire. De plus, le défendeur a attendu sept mois suivant la date d'une ordonnance de la Section de première instance avant de divulguer des renseignements plus précis au sujet des documents qui, selon le ministère, étaient exclus en raison du privilège du secret professionnel de l'avocat (article 23). Même si la demande de communication nécessitait l'examen de quelque 7 655 pages et de nombreuses consultations avec des tiers, le juge de première instance (le juge Gibson) a conclu que le retard excessif de la part du défendeur à traiter la demande de communication allait à l'encontre de la politique selon laquelle les demandes de cette nature doivent être traitées de manière sommaire. Par conséquent, des frais ont été accordés au demandeur conformément aux dispositions du paragraphe 53(1) de la Loi et la demande de celui-ci a été accueillie en partie.

Stenotran Services c. Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) (T-1281-99) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté la demande que Stenotran avait déposée sous le régime de l'article 44 afin de contester la décision du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de divulguer les prix unitaires qu'elle avait proposés. Stenotran s'était vu adjuger un contrat relatif à la prestation de services de sténographie pour le Tribunal de la concurrence. Elle a invoqué l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, soutenant que les renseignements étaient des renseignements commerciaux de nature confidentielle qui ont été fournis à une institution fédérale par un tiers et qui ont été traités de façon constante comme tels. Le ministre a répondu que les renseignements n'étaient pas confidentiels et que Stenotran ne les a pas constamment traités comme tels. Le juge de première instance a souligné que la confidentialité devrait être évaluée à l'aide d'un critère objectif et a ajouté qu'il incombait à Stenotran (la tierce

partie) de prouver que les renseignements en question ne devraient pas être divulgués. Il n'a pas été convaincu par la clause de confidentialité énoncée dans la « Demande d'offre permanente », parce que cette clause « garantit seulement que les renseignements produits seront traités de façon confidentielle conformément aux dispositions de la Loi [sur l'accès à l'information]. De plus, l'offre permanente comportait une clause de divulgation par laquelle la société avait consenti à la divulgation des prix unitaires de son offre permanente et cette clause de divulgation ne s'appliquait pas uniquement au bénéfice des autres organismes gouvernementaux.

Coopérative fédérée du Québec c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire) (T-1798-98) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté la demande de révision qu'a présentée la Coopérative fédérée (la tierce partie) sous le régime de l'article 44 à l'égard de la décision du gouvernement de communiquer les renseignements fournis à l'Agence canadienne d'inspection des aliments au sujet des rapports d'inspection d'établissements. La tierce partie a invoqué les exemptions énoncées aux alinéas 20(1)c) et d) de la Loi pour justifier sa position quant au refus de communiquer les documents en question. Le juge de première instance a conclu que l'accès à l'information ne devrait pas être interdit du seul fait que celle-ci puisse être défavorable aux personnes qu'elle concerne. La Coopérative fédérée n'a pas prouvé, comme elle devait le faire selon les alinéas 20(1)c) et d), que la communication pourrait donner lieu à une probabilité raisonnable de pertes financières appréciables, nuire à la compétitivité des personnes concernées ou entraver des négociations en vue de contrats ou à d'autres fins. Il n'y a pas lieu de présumer un traitement injuste ou une présentation non équilibrée de l'information en question par les médias. Le juge de première instance a également rejeté l'argument de la tierce partie selon lequel le public n'interprétera pas correctement les renseignements. Il a conclu que la tierce partie a formulé de simples affirmations au sujet des conséquences de la divulgation et n'a pas respecté le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » établi dans la jurisprudence. Il a donc ordonné la communication des renseignements demandés dès l'expiration du délai dont la Coopérative fédérée dispose pour interjeter appel de cette décision.

Blank c. Canada (ministre de l'Environnement) (T-1474-99, T-1477-99) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté deux demandes fondées sur l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* dans lesquelles le demandeur a soutenu que le ministre de l'Environnement a omis de lui fournir certains documents demandés dont il soupçonnait l'existence. Le juge de première instance a statué que la Cour ne peut qu'ordonner la communication à titre de redressement et que, par conséquent, elle ne peut exercer sa compétence si la communication a déjà été faite. De plus, les éléments de preuve tendant à démontrer que la communication de documents est refusée ne doivent pas se

limiter à de simples soupçons. Le juge de première instance a conclu qu'aucun refus de communication réel ou implicite n'avait été prouvé et que la Cour n'avait pas compétence pour rendre une ordonnance exigeant une [TRADUCTION] « recherche et une communication plus complètes ». Il a ajouté que les frais supplémentaires de 5 700 $ et le dépôt de 50 p. 100 que l'institution fédérale a exigés étaient raisonnables à l'égard de la recherche et de la préparation de renseignements susceptibles de figurer dans des messages électroniques supprimés. Il a souligné que la Loi accorde à l'institution fédérale le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'ampleur de la demande par rapport au temps et aux efforts nécessaires en vue de fournir les renseignements et de déterminer ensuite s'il faut exiger des frais.

Merck Frosst Canada Inc. c. Canada (ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) (T-262-98) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté une demande de révision fondée sur l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, à l'égard de deux décisions de Santé Canada portant communication partielle de renseignements au sujet du médicament FOSAMAX. Le juge de première instance a statué que Merck Frosst (la tierce partie) n'a pas prouvé, comme elle devait le faire, que les exemptions suivantes s'appliquaient : alinéas 20(1)a) (secrets industriels), 20(1)b) (renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers) et 20(1)c) (renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité). La tierce partie n'ayant décrit aucun renseignement à titre de secrets industriels dans ses communications avec Santé Canada, elle ne peut donc soutenir valablement que l'alinéa 20(1)a) s'applique. Étant donné qu'une bonne partie des renseignements se trouvent dans le domaine public et que Merck Frosst n'a présenté aucun élément de preuve démontrant que les renseignements étaient confidentiels, les critères de l'alinéa 20(1)b) n'ont pas été respectés. En ce qui concerne l'alinéa 20(1)c), Merck Frosst n'a pas prouvé à la Cour que la communication des renseignements demandés comportait un « risque vraisemblable de préjudice probable ». La preuve par affidavit que la société a déposée ne renfermait que de simples affirmations au sujet de la possibilité d'un préjudice.

D. Changements législatifs

I. Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

Lorsque la loi intitulée *Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif nisga'a* a été promulguée le 11 mai 2000, plusieurs autres lois ont été modifiées, y compris la *Loi sur l'accès à l'information*, dont l'article 13 a été modifié par adjonction, après l'alinéa (1)d), de ce qui suit :

e) d'un gouvernement autochtone

et par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :

Définition de « gouvernement autochtone » :

(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*.

Nouvelles institutions fédérales

Au cours de l'exercice financier 1999-2000, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* alors que d'autres ont été supprimées ou abolies. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la Loi :

« Comité des griefs des Forces canadiennes » et « Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire » sont ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 35, art. 106, en vigueur le 1er décembre 1999 dans le cas de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et en vigueur le 1er mars 2000 dans le cas du Comité des griefs des Forces canadiennes).

« Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 25, par. 160(2), en vigueur le 31 mars 2000).

« Administration portuaire de Belledune » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2000-175, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 4 mai 2000).

« Commission de contrôle de l'énergie atomique » est supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « Commission canadienne de sûreté nucléaire » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1997, ch. 9, art. 83 et 84, en vigueur le 31 mai 2000).

« Instituts de recherche en santé du Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 6, art. 42, en vigueur le 7 juin 2000).

« Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 17, art. 84, en vigueur le 5 juillet 2000).

« Anciens combattants » est remplacé par « Anciens Combattants » dans la version française de l'Annexe (2000, ch. 34, al. 94a), en vigueur le 27 octobre 2000).

« Société canadienne des ports » est supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, par. 159(1), en vigueur le 1er novembre 2000).

« Commission canadienne du tourisme » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 28, art. 47, en vigueur le 2 janvier 2001).

II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

Annexe II

L'Annexe II de la Loi énonce certaines interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, les modifications suivantes ont été apportées à cette Annexe :

Le renvoi à la « Loi canadienne sur la protection de l'Environnement » et le renvoi correspondant aux « articles 20 et 21 » ont été supprimés (1999, ch. 33, art. 344, en vigueur le 31 mars 2000).

Le renvoi à la « Loi sur le contrôle de l'énergie atomique » et le renvoi correspondant à l'article 9 ont été supprimés et un renvoi à la « Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires » ainsi qu'un renvoi correspondant aux alinéas 44(1)d) et 48b) ont été ajoutés (1997, ch. 9, art. 85 et 86, en vigueur le 31 mai 2000).

Le renvoi au « paragraphe 29(1) » en regard du renvoi à la « Loi sur la concurrence » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 29(1) et 29.1(5) » (2000, ch. 15, art. 20, en vigueur le 5 juillet 2000).

Un renvoi à la « Loi sur le recyclage des produits de la criminalité » et un renvoi correspondant aux « alinéas 55(1)a, *d*) et *e*) ont été ajoutés (2000, ch. 17, art. 85, en vigueur le 5 juillet 2000).

Le renvoi au « paragraphe 144(2) » en regard du renvoi au « Code canadien du travail » a été remplacé par un renvoi au « paragraphe 144(3) » (2000, ch. 20, art. 25, en vigueur le 30 septembre 2000).

III. Projets de loi émanant de députés au sujet de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

Au cours de la deuxième session du 36e Parlement, six différents projets de loi émanant de députés et visant à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* ont été déposés. Ceux qui ont été déposés avant la fin de février 2000 ont été décrits dans le rapport annuel de l'an dernier. Il s'agissait du projet de loi C-206 (présenté par J. Bryden), du projet de loi C-329 (présenté par R. Bailey) et du projet de loi C-418 (présenté par R. Borotsik). Voici les projets de loi qui ont été déposés après le mois de mars 2000 au cours de la deuxième session du 36e Parlement :

Le projet de loi C-448 a été déposé par B. Gilmour (député allianciste de Nanaïmo-Alberni) le 1er mars 2000. Il visait à faire en sorte que toutes les sociétés d'État deviennent assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Le projet de loi C-489 a été présenté le 13 juin 2000 par le député allianciste G. Breitkreuz, de Yorkton-Melville. Le projet de loi visait :

i. à faire des documents confidentiels du Cabinet des exemptions impératives plutôt que des exclusions;

ii. à exclure de l'exemption les documents qui renvoient aux documents confidentiels du Cabinet et à certains autres documents sans en révéler la teneur;

iii. à abréger le délai d'exemption de vingt à quinze ans dans le cas des documents confidentiels du Cabinet;

iv. à prévoir que, devant la Cour fédérale, les procédures spéciales en vigueur à l'égard d'autres questions délicates comme la défense soient suivies en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet et que l'examen desdits documents soit confié uniquement au Commissaire, au sous-commissaire ou à d'autres fonctionnaires désignés.

Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Le projet de loi C-494 a été présenté le 29 septembre 2000 par B. Casey (député conservateur de Cumberland-Colchester). Il visait à assujettir NAV Canada aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Au cours de la première session du 37e Parlement qui a débuté en janvier 2001, un seul projet de loi émanant d'un député et visant à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* a été déposé jusqu'à maintenant :

Le projet de loi C-249 a été présenté le 7 février 2001 par R. Borotsik (député conservateur de Brandon-Souris). Le projet de loi, qui a été inscrit sur la liste de priorité le 8 février 2001, vise à définir les mots « institution fédérale » de l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information* de façon que cette expression désigne tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'Annexe I et toute société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, y compris la Commission canadienne du blé.

CHAPITRE VII

Gestion intégrée

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des services généraux, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Ces services intégrés – les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisés à la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes.

La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 19 personnes et un budget représentant 13 p. 100 des dépenses de programme totales. En dépit d'un budget légèrement inférieur à celui de l'année précédente, la Direction générale est parvenue à atteindre ses objectifs. Par exemple, les Services financiers ont pu mettre en oeuvre la Stratégie d'information financière du gouvernement le 1er avril 2000; la conversion à la Norme générale de classification s'effectue conformément au calendrier établi; les obligations découlant de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont été respectées; et des progrès considérables ont été enregistrés dans la mise en oeuvre d'un système de gestion des documents (SGDDI).

Nos ressources

La Direction générale a continué de chercher des façons de faire novatrices pour la prestation de son programme sans nuire à la qualité du programme d'accès à l'information pendant l'exercice 2000-2001. Comme on l'a indiqué précédemment, les compressions ont considérablement nui à la prestation d'un service opportun au public.

Le budget des deux commissariats pour l'exercice financier 2000-2001 était de 13 331 000 $. Les dépenses réelles pour 2000-2001 ont été de 13 128 178 $, dont 8 298 784 $ pour les dépenses liées au personnel, 1 224 909 $ pour l'achat de services professionnels et spéciaux et 1 366 538 $ pour l'achat de matériel et d'équipement, c'est-à-dire plus de 80 p. 100 de toutes les dépenses. Le reste, soit 2 237 947 $, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (ressources par organisme/activité) et au Tableau 2 (ventilation par article de dépense).

Tableau 1 : Ressources en 2000-2001 par organisme/activité

	ETP	AETP	Total	% des dépenses
Vie privée	56	50	7 292 795	56
Gestion intégrée	19	17	1 860 223	14
Information	37	33	3 975 160	30
Total	112	100	13 128 178	100

Tableau 2: Ventilation par article de dépense

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	2 437 876	3 774 726	928 182	7 140 784
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	463 200	544 260	150 540	1 158 000
Transports et communications	67 836	261 299	186 801	515 936
Information	118 470	969 475	3 822	1 091 767
Services professionnels et spéciaux	398 755	584 913	241 241	1 224 909
Locations	510	33 036	27 657	61 203
Réparation et entretien	23 743	327 711	65 359	416 813
Fournitures et approvisionnement	34 461	62 309	54 856	151 626
Acquisition de machines et d'équipement	430 043	734 812	201 683	1 366 538
Autres subventions et dépenses	266	254	82	602
Total	**3 975 160**	**7 292 795**	**1 860 223**	**13 128 178**

* Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des ajustements de fin d'exercice.

APPENDICE A
FICHES DE RENDEMENT DE DÉLAI

INDEX

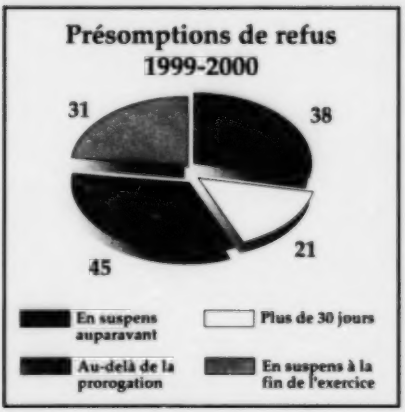
DÉPARTEMENT	PAGE #
Pêches et Océans Canada	i – xvii
Agence des Douanes et du Revenu du Canada	xviii – xxi
Défense Nationale	xxii – xxix
Citoyenneté et Immigration Canada	xxx – xxxvi
Transports Canada	xxxvii – xliv
Ministère des Affaires étrangères et du commerce international	xlv – lii

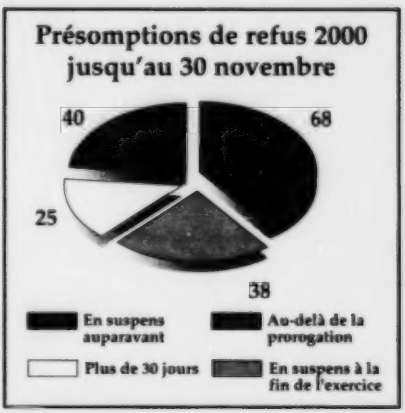
PÊCHES ET OCÉANS CANADA

Données statistiques

1. Demandes

Les graphiques figurant plus haut tracent un portrait fidèle de l'arriéré de demandes de P&O.





Au début de l'exercice 1999-2000, le Bureau d'accès à l'information de P&O avait 134 demandes dont le traitement n'était pas terminé — de ce nombre, 21 (15,7 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 2000-2001 montre une augmentation de l'arriéré en début d'année, 163 demandes étant en suspens — dont 38 (23,3 %) en présomption de refus.

Étant donné que 481 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1999-2000 et 406 en 2000-2001 jusqu'au 30 novembre, l'augmentation de l'arriéré de demandes en présomption de refus au début de l'exercice est une tendance qui, pour le Bureau de l'AAI, représente un fardeau. Nonobstant les considérations relatives au non-respect, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également l'indice de problèmes dans le respect des délais.

En 1999-2000, les temps de traitement de 31 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :

- 22 (71,0 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 4 (13,0 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 3 (9,5 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 2 (6,5 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

En 2000-2001, jusqu'au 30 novembre, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 40 nouvelles demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi :

- 27 (67,5 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (15,0 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 4 (10,0 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 3 (7,5 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

(Ces données ne comprennent pas les chiffres sur le temps de traitement de l'arriéré de présomptions de refus, étant donné que le questionnaire d'auto-évaluation ne demandait pas au Bureau de l'AAI de P&O de fournir l'information.)

En ce qui concerne les prorogations qui ont été demandées et dont l'échéance n'a pas été respectée, on observe les temps de traitement qui suivent.

En 1999-2000 le traitement de 45 des 84 (53,6 %) demandes visées par une prorogation a dépassé l'échéance prévue dans les proportions suivantes :

- 20 (44,4 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 12 (26,7 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 9 (20,0 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 4 (8,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

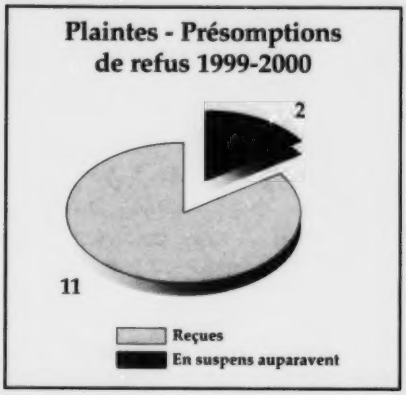
En ce qui concerne les demandes qui ont été reçues et traitées au cours du présent exercice, le traitement de 25 (37,9 %) demandes visées par une prorogation a dépassé l'échéance prévue dans les proportions qui suivent.

- 16 (64,0 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (24,0 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 2 (8,0 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 1 (4,0 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

Au 30 novembre 2000, 68 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. L'on ne connaît pas la durée du traitement de ces demandes au-delà des délais prévus par la Loi.

Il convient de noter que P&O parvient à réduire le temps de traitement des demandes en retard malgré une augmentation du volume de demandes.

2. Plaintes — Présomptions de refus



En 1999-2000, le Commissariat à l'information du Canada a reçu 13 plaintes de présomptions de refus contre P&O — 11 (84,6 %) ont été accueillies (réglées).

En 2000-2001, au 30 novembre, le Commissariat à l'information du Canada avait reçu 37 plaintes de présomptions de refus. Sur les 20 plaintes dont l'instruction était terminée, 13 (65 %) ont été accueillies (réglées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes de communication relève du Bureau de l'AAI, sous la direction du directeur de l'AAI, qui est aussi responsable du traitement des demandes présentées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Bureau de l'AAI compte 11 autres employés — un coordonnateur adjoint, sept agents et trois employés de soutien. En 1999-2000 (au 30 novembre), cinq experts-conseils et deux employés de soutien traitaient également des demandes de communication au Bureau de l'AAI. Le directeur de l'AAI est d'avis que le nombre d'employés n'est pas suffisant pour répondre aux besoins en traitement des demandes d'AAI du Ministère.

4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de l'AAI pour 2000-2001 s'élève à 561 000 $ pour 12,1 années-personnes. En 1999-2000, il s'établissait à 461 000 $ pour 9,0 années-personnes et, en 1998-1999, à 436 000 $ pour 9,8 années-personnes.

Le budget de fonctionnement de l'AAI pour 2000-2001 s'établit à 302 200 $. Il s'élevait, en 1999-2000, à 319 300 $, et, en 1998-1999, à 329 200 $. Le montant alloué à la formation pour les années mentionnées plus haut n'était pas disponible.

5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la Loi laisse 20 jours pour le traitement des demandes. Les délais de traitement prévus par P&O sont indiqués ci-après. Le diagramme de P&O prévoit 30 jours ouvrables pour le traitement d'une demande (sans prorogation).

Secteur Délai de traitement	Réception
au Bureau de l'AAI	1 jour
Récupération des documents dans les BPR	10 jours
Traitement au Bureau de l'AA	I 7 jours
Examen et assentiment des BPR*	10 jours — 90 % des demandes
Communications	1 jour — 35 % des demandes
Approbation déléguée et envoi postal du Bureau de l'AAI	1 jour

* *Examen ou assentiment : le BPR a transmis les documents au Bureau de l'AAI sans recommander d'exceptions, ou alors le Bureau de l'AAI n'est pas d'accord avec les recommandations du BPR. Les documents sont retournés au BPR, accompagnés des exceptions recommandées par le Bureau de l'AAI pour que le BPR donne son assentiment.*

Sources des retards

Un certain nombre de raisons semblent expliquer le problème des retards à P&O. Parmi ces raisons, citons la communication de renseignements insuffisants à la haute direction et le manque de suivi assuré par cette dernière, l'utilisation trop limitée de la délégation de pouvoirs pour favoriser la prise de décisions aux termes de la **Loi sur l'accès à l'information**, une procédure d'approbation lourde et, enfin, des retards dans la recherche et la récupération des documents dans les BPR.

1. Soutien de la haute direction

Les raisons qui expliquent pourquoi le Ministère ne peut traiter les demandes de communication dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* sont variées. La haute direction doit être informée lorsque le nombre de demandes en présomption de refus commence à augmenter et se traduisent par l'accumulation d'un arriéré inacceptable de réponses en retard. Elle doit également être informée des mesures correctives qui peuvent être prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Or, c'est uniquement au terme d'une analyse des causes des retards que le Ministère peut élaborer un plan pour y remédier.

Pour assurer une surveillance efficace de la procédure de traitement des demandes de communication, la haute direction devrait recevoir des rapports périodiques sur l'état d'avancement du traitement des demandes, y compris en ce qui a trait au respect des délais. Le Bureau de l'AAI de P&O fournit des rapports hebdomadaires aux cabinets de trois des sous-ministres adjoints de l'administration centrale. Les autres sous-ministres adjoints ne reçoivent pas de rapports périodiques, non plus que les bureaux des directeurs régionaux.

Même si on transmet des rapports « sur demande » à la haute direction, il n'y a pas de mécanisme de présentation de rapports systématiques. Pourtant, ces rapports permettent à la haute direction d'évaluer le rendement de l'ensemble du Ministère à la lumière de mesures du rendement prévu. Ce type de présentation de rapports fournit également à la haute direction les renseignements dont elle a besoin pour assurer le suivi des mesures prises dans le but de réduire le nombre des demandes en présomption de refus.

2. Délégation des pouvoirs d'approbation

L'ordonnance de délégation des pouvoirs de P&O définit les pouvoirs et la procédure qui s'appliquent aux recommandations et aux décisions relatives aux demandes de communication. En vertu de l'ordonnance de délégation des pouvoirs datée d'avril 1995, le directeur de l'AAI ou le coordonnateur de l'AAI assume certaines responsabilités aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le poste de coordonnateur de l'AAI a été éliminé (même s'il existe un poste de directeur et de coordonnateur adjoint de l'AAI). L'ordonnance de délégation des pouvoirs doit être mise à jour afin de rendre compte des responsabilités du directeur et du coordonnateur adjoint de l'AAI aux fins de la prise de décisions relative à la Loi. Il serait peut-être possible aussi de confier à des agents de l'AAI la responsabilité de prendre des décisions aux termes de la Loi : on pense notamment aux décisions relatives aux avis aux tiers et aux avis concernant les droits à verser.

3. Procédure d'approbation

Même si, aux termes de l'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur, deux membres du Bureau de l'AAI exercent des pouvoirs délégués, on a dans la pratique recours, du moins à notre avis, à une forme de prise de décisions collégiale qui passe par l'« assentiment ».

Le BPR est censé renvoyer les documents visés par la demande de communication au Bureau de l'AAI, accompagnés de recommandations relatives aux exceptions susceptibles de s'appliquer ou d'indications concernant des documents délicats. À titre d'exemple de documents délicats mentionnés dans l'information transmise par le Ministère aux BPR, citons ceux qui portent sur des enquêtes en cours, ceux qui sont visés par le secret professionnel liant l'avocat à son client, les résultats de recherche en attente de publication ou les documents confidentiels du Cabinet. On s'attend à ce que le sous-ministre adjoint du secteur ou fonctionnaire délégué approuve les recommandations du BPR avant que les documents ne soient acheminés au Bureau de l'AAI.

Dans de nombreux cas, les documents sont acheminés au Bureau de l'AAI sans aucune recommandation. Lorsque les documents arrivent sans recommandation ou que le Bureau de l'AAI n'est pas d'accord avec les recommandations du BPR, le Bureau de l'AAI retourne les documents ou les recommandations au BPR de l'administration centrale ou régional à des fins d'assentiment. On communique l'assentiment au moyen d'une note d'examen ou d'assentiment. Environ 90 % des demandes sont renvoyées aux BPR aux fins d'examen ou d'assentiment.

Parmi les autres secteurs de l'organisation susceptibles de participer à l'examen, mentionnons le cabinet du ministre (30 % des demandes), les Services juridiques (1 %) et le cabinet du sous-ministre (2 %). En ce qui concerne les bureaux ci-dessus, l'examen se fait parallèlement au volet de la procédure de traitement des demandes de communication axé sur l'examen ou l'assentiment du BPR.

Pour 35 % des demandes de communication, les Communications examinent également les documents en attente de communication. Les Communications reçoivent les documents dans le cadre de la procédure de traitement des demandes.

Le tableau ci-après fait état du temps que les BPR ont pris en 2000-2001 (au 30 novembre) pour mener à bien l'étape de l'assentiment relativement aux demandes de communication qui ont été réglées au cours de la période.

Rapport sur le rendement — Sommaire

Critères : Type de demande = accès à l'information; Date de création entre le 1er avril 2000 et le 30 novembre 2000

Nom	*Nombre de fois*	*Nombre total de jours ouvrables*		*Nombre moyen de jours ouvrables*	
		Écoulés	*En retard*	*Écoulés*	*En retard*
Examen ou consultation interne					
Affaires autochtones	81	826	363	10,20	4,48
Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	21	166	56	7,90	2,67
Aquaculture et Sciences océaniques	1	25	3	25,00	3,00
Développement de l'aquaculture	2	8	0	4,00	0,00
Bureau du sous-ministre délégué	1	8	0	8,00	0,00
Garde côtière canadienne (GCC)	17	297	225	17,47	13,24
Région du centre et de l'Arctique	20	173	36	8,65	1,80
Bureau des commissaires	4	22	3	5,50	0,75
Direction des communications	20	258	166	12,90	8,30
Conservation et Protection	11	93	27	8,45	2,45
Services intégrés	3	20	11	6,67	3,67
Cabinet du sous-ministre	1	9	1	9,00	1,00
Services du contentieux du MPO	2	63	52	31,50	26,00
Finances et administration, Services intégrés	7	26	0	3,71	0,00
Gestion des pêches	33	664	498	20,12	15,09
Région du Golfe	20	165	65	8,25	3,25
Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement	8	37	3	4,63	038
Ressources humaines	3	3	0	1,00	0,00
Gestion de l'information et services de la technologie	12	45	3	3,75	0,25
Affaires internationales	5	24	2	4,80	0,40
Niveau deux	9	25	0	Z78	0,00
Région des Maritimes 1	03	1 003	355	9,74	3,45
Cabinet du ministre	17	196	116	11,53	6,82
Région de Terre-Neuve	30	285	127	9,50	4,23
Océans	26	227	50	8,73	1,92
Bureau de l'aquaculture générale	1	9	3	9,00	3,00
Région du Pacifique	45	649	394	14,42	8,76
Politiques	15	282	190	18,80	12,67
Coordination des politiques et liaison	1	7	1	7,00	1,00
Planification et coordination des programmes	3	17	1	5,67	0,33
Gestion des biens immobiliers 1		2	0	2,00	0,00
Région Laurentienne	16	149	56	9,31	3,5
Gestion des ressources	24	225	104	9,38	4,33
Direction générale de l'examen	6	17	3	2,83	0,50
Sciences	17	101	25	5,94	1,47

Dans le cadre du processus d'assentiment, le secteur des Politiques reçoit copie des documents liés aux relations fédérales-provinciales, même s'il n'a pas fourni de documents en réponse à une demande et que les documents seront communiqués. Cela se fait par l'envoi d'une note d'examen ou d'assentiment.

Parce que l'assentiment est une forme subtile d'approbation, on ne sait pas de façon précise qui est responsable de prendre des décisions aux termes de la Loi. Même si on utilise des mots comme « examen » et « assentiment » pour décrire cette étape du processus d'approbation, le recours à des approbations et à des avis multiples avant la communication des résultats semble avoir pour effet de créer une culture institutionnelle de « prudence ».

Le tableau montre que le processus d'examen ou d'assentiment représente un facteur important qui contribue aux retards dans le traitement des demandes de communication. Le Ministère y alloue jusqu'à dix jours civils, et le tableau fournit l'information en jours ouvrables. En jours ouvrables, le temps alloué se chiffrerait entre six et huit jours.

La procédure de traitement des demandes de communication devrait être revue de manière que soit éliminé le besoin d'approbations multiples. La révision de l'ordonnance de délégation des pouvoirs et la rationalisation de la procédure d'approbation devraient s'accompagner d'une directive émanant du ministre selon laquelle c'est à la personne qui exerce les pouvoirs délégués que revient la responsabilité de prendre les décisions aux termes de la Loi et d'en rendre compte.

La recommandation ne vise nullement à dissuader l'établissement d'un réseau solide de communications entre les BPR et le Bureau de l'AAI pour discuter d'une demande de communication et de la réponse correspondante. Au sein des institutions, le coordonnateur et les agents de l'AAI sont les employés ayant une connaissance spécialisée de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans le cadre de la préparation des réponses aux demandes de communication, les employés des programmes et les autres personnes associées au traitement des demandes doivent les consulter. Nous estimons en effet que les consultations devraient avoir lieu dans le cadre du traitement des documents par le Bureau de l'AAI, et non faire l'objet d'une étape distincte exigeant des approbations et des examens multiples. Le fait d'ajouter des étapes additionnelles au processus de traitement des demandes ne fait habituellement qu'entraîner des retards dans les délais de réponse et augmenter le nombre de demandes en présomption de refus.

4. Répartition du délai de traitement

La Loi prévoit 30 jours civils pour le traitement des demandes de communication, à moins qu'on ne se prévale d'une prorogation en vertu de l'article 9. Le délai de traitement général est réparti sur l'ensemble des étapes du processus de façon que chacune des parties concernées soit au courant du temps dont elle dispose. À titre d'exemple, les BPR de P&O disposent de dix jours pour repérer et récupérer les documents visés par une demande de communication (entre autres responsabilités à cet égard).

À l'examen du délai de traitement prévu par rapport au délai de traitement réel, on a rapidement constaté que les secteurs de l'organisation qui ont été évalués ne respectaient pas la norme de rendement. Le tableau ci-dessous fournit de l'information sur les retards observés dans la récupération des documents de même que dans le processus d'examen ou d'assentiment. On n'a pas de données sur le rendement prévu par rapport au rendement réel de l'ensemble des fonctions du Ministère qui ont un rôle à jouer dans le traitement des demandes de communication.

La Loi prévoit 30 jours civils ou 20 jours ouvrables pour répondre aux demandes. Le tableau ci-dessous montre que le délai de réponse moyen, du 1er avril au 30 novembre 2000, a été de 22,62 jours ouvrables, uniquement pour deux étapes du processus. On ne dispose pas de données sur le temps réel pris aux autres étapes du processus de traitement des demandes de communication.

Il est essentiel de tenir des données sur le rendement à toutes les étapes de la procédure ainsi que de communiquer cette information aux secteurs de l'organisation associés au processus. Pour évaluer l'importance des retards qu'accuse le traitement des demandes de communication et déterminer les mesures correctives qui s'imposent, la

Tableau sur le délai de traitement prévu par rapport au délai réel

Étape du traitement	Nombre de jours civils alloué	Nombre de jours ouvrables réels du 1er avril 1998 au 31 mars 1999	Nombre de jours ouvrables réels du 1er avril 1999 au 31 mars 2000	Nombre de jours ouvrables réels du 1er avril au 30 novembre 2000
Réception	**1**			
Récupération	**10**	**13,24**	**20,27**	**12,17**
Traitement	**7**			
Assentiment	**10**	**9,65**	**13,29**	**10,45**
Communications	**1**			
Approbation	**1**			

haute direction doit également avoir cette information. À l'heure actuelle, elle ne reçoit pas de rapports courants sur les demandes en présomption de refus. De la même façon, seuls les cabinets des sous-ministres adjoints à l'administration centrale reçoivent des rapports courants sur les demandes en présomption de refus (de même que d'autres informations sur la nature et le statut des demandes).

5. Secteurs opérationnels (BPR)

Les BPR sont tenus de chercher et de récupérer des documents visés par les demandes de communication. Ils sont de plus tenus de transmettre les documents au Bureau de l'AAI dans les dix jours civils suivant la réception de la demande par ce dernier.

Dès qu'il reçoit une demande de communication, le Bureau de l'AAI, dans un délai d'environ un jour, fait parvenir au BPR concerné un courrier électronique décrivant la demande (la demande elle-même n'est plus envoyée aux BPR). Au sein du BPR, la personne-ressource est un employé du sous-ministre adjoint sectoriel (dans quelques cas, on communiquera directement avec le bureau d'un directeur général relevant d'un sous-ministre adjoint) à l'administration centrale et du bureau d'un directeur régional. La personne-ressource du BPR doit s'acquitter des tâches suivantes :

- recevoir la note de service relative à la récupération des documents envoyés par le Bureau de l'AAI par courrier électronique;
- transmettre la demande aux bureaux du secteur qui détiennent les documents visés par la demande;
- informer le Bureau de l'AAI de l'état des demandes, au besoin;
- fournir des estimations du temps qu'exigera la recherche des documents;
- faire parvenir tous les documents pertinents en provenance du secteur au Bureau de l'AAI;
- soutenir et orienter les intéressés de façon que le secteur réponde aux exigences et aux délais de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Une fois que le BPR sectoriel a récupéré les documents et préparé des recommandations relatives à la communication ou la non-communication des documents ou désigné les documents comme étant délicats, le sous-ministre adjoint, le directeur régional ou un fonctionnaire délégué approuve les recommandations en y apposant sa signature. Les documents, accompagnés des recommandations, sont ensuite acheminés au Bureau de l'AAI. Dans certains cas, les documents seront envoyés au Bureau de l'AAI sans aucun examen de la part du BPR.

Le tableau ci-dessous présente des données tirées du système ATIP FLOW sur le temps effectivement pris par les BPR au cours de l'exercice jusqu'au 30 novembre pour récupérer les documents par rapport au temps prévu. Il convient de noter que l'information est présentée en jours ouvrables et que le Ministère dispose de 20 jours ouvrables pour répondre à une demande de communication non visée par une prorogation. Lorsqu'une prorogation a été demandée pour des raisons liées à la récupération des documents, le BPR a reçu des jours additionnels dont on a tenu compte dans les statistiques ci-dessous. La colonne « en retard » rend compte du nombre total de jours pris par le BPR pour récupérer les documents une fois le délai prévu expiré. Les données ont trait à tous les dossiers traités entre le 1er avril et le 30 novembre 2000.

Au cours du présent exercice (au 30 novembre), les BPR ont pris en moyenne 12,17 jours ouvrables pour récupérer les documents. Le délai alloué à cette étape est de dix jours civils. Le tableau ci-après fait état du temps mis par les BPR pour récupérer les documents. La colonne « en retard » indique si les BPR ont respecté le délai prévu par le Ministère pour cette étape de la procédure de traitement des demandes de communication ou s'ils l'ont dépassé. Le tableau montre qu'on doit insister sur les délais prévus dans la Loi en instituant des mesures favorisant le respect de ces exigences.

Il conviendrait de définir les raisons précises qui expliquent les cas de présomption de refus pour l'exercice en cours (au 30 novembre) ainsi que des mesures visant à réduire le nombre de demandes dans cette situation. Les mesures devraient faire partie d'un plan général visant à faire en sorte que le Ministère assure un « respect important » de la Loi d'ici le 31 mars 2002. Le plan d'amélioration de l'AAI devrait définir les sources des retards et prévoir des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités. Le plan devrait faire l'objet d'une surveillance de la part du Comité de la haute direction du Ministère.

Rapport sur le rendement — Sommaire

Critères : Type de demande = accès à l'information; Date de création entre le 1er avril 2000 et le 30 novembre 2000

Nom	*Nombre de fois*	*Nombre total de jours ouvrables*		*Nombre moyen de jours ouvrables*	
		Écoulés	*En retard*	*Écoulés*	*En retard*
Récupération					
Affaires autochtones	62	1 314	1 005	21 19	16,21
Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	1	1	0	1,00	0,00
Développement de l'aquaculture	7	52	2	7,43	0,29
Bureau des sous-ministres délégués	9	92	43	10,22	4,78
Garde côtière canadienne (GCC)	22	199	51	9,05	2,32
Région du centre et de l'Arctique	48	584	326	12,17	6,79
Bureau des commissaires	30	230	48	7,67	1,60
Direction des communications	73	683	271	9,36	3,71
Conservation et Protection	67	653	274	9,75	4,09
Services intégrés	1	16	8	16,00	8,00
Cabinet du sous-ministre	12	253	195	21,08	16,25
Finances et administration, Services intégrés	62	636	228	10,26	3,68
Gestion des pêches	108	1 663	867	15,40	8,03
Région du Golfe	88	930	386	10,57	4,39
Ressources humaines	19	195	80	10,26	4,21
Gestion de l'information et services de la technologie	92	1 091	480	11,86	5,22
Affaires internationales	20	152	55	7,60	2,75
Niveau deux	7	122	46	17,43	6,57
Région des Maritimes	104	966	348	9,29	3,35
Cabinet du ministre	35	554	313	15,83	8,94
Région de Terre-Neuve	94	1 097	458	11,67	487
Océans	74 1	183	660	15,99	8,92
Bureau de l'aquaculture général	5	58	26	11,60	5,20
Région du Pacifique	122	1 704	649	13,97	5,32
Politiques	84	867	274	10,32	3,26
Planification et coordination des programmes	18	254	147	14,11	8,17
Gestion des biens immobiliers	6	41	9	6,83	1,50
Région Laurentienne	51	477	153	9,35	300
Gestion des ressources	69	705	341	10,22	494
Direction générale de l'examen	35	359	150	10,26	4,29
Sciences	64 1	075	656	16,80	1025
Sécurité	1	1	0	1,00	0,00
Ports pour petits bateaux	13	93	27	7,15	2,08
Bureau de projets de l'an 2000	2	12	0	6,00	0,00

6. Bureau de l'AAI

Le Bureau de l'AAI tient le système ATIP FLOW pour la gestion des demandes de communication. Le système est en mesure de produire de nombreux rapports pour la gestion des demandes et la production de rapports s'y rapportant. La préparation de rapports courants fournissant une information ministérielle pertinente et opportune met à la disposition des BPR et de la haute direction l'information dont ils ont besoin pour évaluer la façon dont sont traitées les demandes de communication. De tels rapports courants permettent également la détection des signes avant-coureurs d'une augmentation du volume de demandes. Le Bureau de l'AAI devrait revoir les capacités de présentation de rapports du système ATIP FLOW pour déterminer lesquels pourraient soutenir les efforts déployés pour assurer le bon fonctionnement de la procédure de traitement des demandes de communication.

À P&O, le nombre de demandes de communication et de pages traitées augmente. Pour gérer cette augmentation de la charge de travail, le Bureau de l'AAI retient les services de cinq experts-conseils depuis le 1er avril 2000. Ces experts-conseils (ou entrepreneurs) sont utiles en période de pointe. Lorsque la charge de travail tend à augmenter à long terme au Bureau de l'AAI, l'utilisation à long terme d'experts-conseils ne constitue pas une solution efficiente. Il est beaucoup plus cher de faire appel aux services d'un expert-conseil qu'à ceux d'un employé. À l'expiration du contrat de l'expert-conseil, les connaissances des documents et de la procédure de traitement des demandes d'AAI de l'organisation disparaîtront.

7. Formation et documentation de la procédure

Pour que les BPR puissent s'acquitter des responsabilités liées au traitement des demandes de communication qui leur reviennent, on doit miser sur une formation à l'AAI de même que sur des procédures documentées, notamment en ce qui a trait aux délais.

Pour comprendre leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations, les BPR comptent sur un soutien solide de la part du Bureau de l'AAI. En outre, les BPR ont besoin d'informations sur la procédure de même que de directives concernant l'exécution des tâches qui leur sont confiées dans le cadre de la procédure de traitement des demandes d'AAI.

La formation représente un volet essentiel des activités liées à l'AAI. Un programme de formation sur l'AAI planifié et exécuté avec soin donnera aux BPR la capacité de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre de la procédure. Une approche planifiée permettra d'optimiser les avantages tirés des fonds affectés à la formation.

Le Bureau de l'AAI offre une formation « au besoin ». Une approche proactive à l'égard de la formation compléterait la formation existante. Le Bureau de l'AAI devrait élaborer un plan de formation comprenant un ordre de priorité, le nom des membres du personnel qui pourraient bénéficier d'une formation nouvelle ou additionnelle, le nombre de séances et l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du Bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.

C'est le Bureau de l'AAI qui est le mieux placé pour définir les priorités en matière de formation. Grâce à l'interaction dont font l'objet des demandes de communication, il comprend le niveau de connaissances que les BPR ont de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est également au courant des plaintes concernant les problèmes liés au respect des exigences de la Loi et des enjeux ministériels susceptibles d'avoir un impact sur la Loi.

Le Bureau de l'AAI a élaboré un certain nombre de notes de service, des procédures et des méthodes administratives pour l'AIPRP de même que des documents de formation qui décrivent la procédure de traitement des demandes de communication et les responsabilités des BPR. En outre, le Bureau de l'AAI présente une très bonne description de l'ensemble de la procédure de traitement des demandes de communication, y compris les plaintes, dans le site Internet du Ministère, à l'adresse suivante : **http://www.dfo-mpo.gc.ca/atip-aiprp/uguide_f.htm.**

L'information qui figure dans les notes de service et les courriels adressés aux BPR décrit en partie la procédure de traitement des demandes de communication et constitue également des rappels utiles et ciblés des tâches qui incombent à chacun.

Mesures prises par la direction à l'égard du problème des retards

1. Secteurs opérationnels (BPR)

P&O est un ministère qui compte environ 10 000 employés assumant des responsabilités diverses, notamment celles qui concernent la Garde côtière, les sciences et l'habitat du poisson, les tâches et les préoccupations relatives à la gestion des stocks de poisson, les droits des Autochtones dans le domaine des pêches, les questions internationales et fédérales-provinciales, les contraventions à la *Loi sur les pêches* et les enquêtes auxquelles elle donne lieu de même que de nombreuses questions juridiques et stratégiques liées à la pêche. Le Bureau de l'AAI possède l'expertise nécessaire pour appliquer les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais ses agents ne peuvent être des spécialistes de tous les secteurs d'intervention du Ministère.

Au Bureau de l'AAI, l'absence de recommandations à l'intention de la plupart des BPR de P&O concernant le traitement des documents (le bien-fondé de les exempter, d'en prélever des parties ou de les communiquer) représente une grave préoccupation depuis un certain temps. L'absence de recommandations a été à l'origine de nombreux retards dans le traitement des demandes de communication. Les agents de l'AAI communiquent sans cesse avec de nombreux BPR pour clarifier la nature et le caractère délicat des documents avant que le Bureau de l'AAI ne soit en mesure de décider si les

documents en question devraient être exclus ou communiqués. De plus, on compose avec une lourde procédure d'examen et d'assentiment ou d'approbation en partie en raison de l'absence de recommandations reçues au départ, c'est-à-dire au moment où les documents sont récupérés par les BPR et transmis au Bureau de l'AAI. Le processus d'examen ou d'assentiment entraîne de nouveaux retards.

Pour faciliter la communication opportune des documents au Bureau de l'AAI, le coordonnateur de l'AAI a ramené de deux à un le nombre d'exemplaires que les BPR doivent fournir des documents pertinents. Étant donné le grand nombre de pages traitées par P&O (plus de 130 000 au cours du dernier exercice), la mesure s'est soldée par une diminution marquée du temps et des formalités administratives pour les BPR.

2. Soutien de la direction

Le sous-ministre et le sous-ministre adjoint des Services intégrés de P&O ont fait parvenir des notes de service pour clarifier les rôles et les responsabilités des employés de P&O concernant la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces notes de service établissaient clairement que les intéressés doivent formuler des recommandations au moment où les documents sont récupérés par les BPR et acheminés au Bureau de l'AAI.

En 2000, le Bureau de l'AAI a également commencé à communiquer avec tous les BPR au moyen de notes de service envoyées par courrier électronique plutôt que de notes de service sur support papier. On utilise le courrier électronique pour informer les BPR des détails relatifs au traitement des demandes de communication. Il s'agit d'une autre initiative qui a permis d'économiser un temps considérable dans le traitement des demandes en réduisant les formalités administratives pour les BPR de P&O. La note de service transmise aux BPR de l'administration centrale et aux régions contient des directives claires sur la récupération des documents en réponse à une demande de communication. On y précise également que les BPR doivent formuler des recommandations à propos de la communication des documents.

Avec la coopération de tous les secteurs, le coordonnateur de l'AAI a demandé que tous les secteurs désignent une personne-ressource pour l'accès à l'information de manière à faciliter la récupération des documents et le suivi des demandes. Dans leurs secteurs respectifs, ces personnes constituent le premier point de contact pour les dossiers relatifs à l'accès à l'information. Le Bureau de l'AAI a tenu une séance de formation à l'intention de ces personnes. À cette occasion, on a discuté de leurs rôles et de leurs responsabilités de même que de leurs préoccupations. L'initiative a permis de rationaliser le mécanisme de récupération des documents et contribué à faciliter le traitement plus opportun des demandes de communication.

3. Bureau de l'AAI

Des réunions du personnel ont lieu chaque semaine, réunions que les participants mettent à profit pour discuter d'enjeux propres à leurs bureaux et de dossiers particuliers. À cette occasion, on informe également les nouveaux employés (y compris les experts-conseils) des modifications apportées aux procédures

administratives de P&O concernant l'accès à l'information. Le Bureau de l'AAI consigne actuellement les modifications apportées à ses procédures dans un manuel mis à la disposition de tous les employés au moyen d'une unité de disque partagée. Le manuel favorise un traitement uniforme des demandes de communication et assure l'adoption de processus plus efficaces pour la prestation opportune de services d'accès à l'information.

On a préparé une introduction à l'accès à l'information et un résumé des rôles et des responsabilités des employés en la matière, lequel sera inclus dans une trousse d'orientation pour tous les nouveaux employés de P&O. La Direction générale des ressources humaines du Ministère s'affaire présentement à l'élaboration de la trousse. On y regroupera les informations dont auront besoin tous les nouveaux employés de P&O.

En mars 2000, la haute direction a approuvé trois ressources additionnelles pour le Bureau de l'AAI, soit un coordonnateur adjoint de l'accès à l'information (PM-05), un PM-03 à temps partiel et un agent stagiaire (PM-02).

Le problème des retards dans le traitement des demandes de communication représente une priorité à laquelle on entend s'attaquer. Dans le cadre du plan général élaboré pour remédier aux problèmes des retards à P&O, la haute direction du Ministère s'est engagée à fournir, en 2001, des ressources additionnelles au niveau des agents.

4. Formation et sensibilisation – Accès à l'information

Il existe un site Intranet sur l'accès à l'information que les employés de P&O peuvent utiliser et consulter. Un site Internet sur ce même sujet a également été créé et est accessible au grand public.

La formation et la sensibilisation relative à l'accès à l'information est un projet en cours mené par le Bureau de l'AAI. Au cours des deux dernières années, on a organisé des séances dans toutes les régions, et d'autres visites sont prévues dans l'ensemble des régions à chaque année. Au besoin, des séances de sensibilisation sont périodiquement organisées à l'administration centrale.

Recommandations

De l'examen se dégagent les recommandations suivantes :

- **Il incombe directement au coordonnateur de l'AAI d'assurer le respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture du respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. Le soutien de l'élaboration et du contrôle d'un plan d'amélioration de l'AAI par la haute direction est un moyen d'aider le Ministère à s'engager à respecter les délais prescrits par la Loi.**

- **Le Ministère devrait instituer l'établissement de rapports systématiques sur le temps effectivement pris pour traiter les demandes de communication par rapport au temps prévu de même que sur les mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Les rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI l'information nécessaire pour évaluer le respect général de la Loi au Ministère de même que le temps que ce dernier met à traiter les demandes en la matière.**

- **L'ordonnance de délégation des pouvoirs devrait être modifiée afin de refléter l'intention de confier au directeur et au coordonnateur adjoint de l'AAI la responsabilité unique de la prise de décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il conviendrait également d'envisager de confier aux agents de l'AAI le pouvoir de prendre des décisions administratives aux termes de la Loi.**

- **Le ministre devrait donner au directeur de l'AAI l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.**

- **Il conviendrait de revoir la procédure d'approbation pour supprimer des étapes qui n'ajoutent rien au processus, en particulier l'étape de l'examen ou de l'assentiment par les Communications.**

- **Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait définir les sources des retards dans le traitement des demandes de communication, et inclure des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un respect important de la Loi. Le Comité de la haute direction du Ministère devrait assurer la surveillance de ce plan.**

- **Il conviendrait de définir les raisons précises des demandes en présomption de refus pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre) et d'élaborer des mesures correctives qui seraient incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.**

- **Une fiche documentaire ou un calendrier des échéances prévues devrait être inclus dans le processus. Le document, qui indiquerait clairement les délais de traitement attendus à chacune des étapes du processus de traitement des demandes de communication serait envoyé par courrier électronique aux BPR. La mesure pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas bien le processus à être plus sensibles aux délais serrés.**

- **Un plan de formation pour 2001-2002 devrait être élaboré et comporter des priorités, une liste des employés pouvant tirer avantage d'une formation nouvelle ou additionnelle, le nombre de séances et l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du Bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.**

- **Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, éviter le dépôt d'une plainte.**
- **Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.**
- **Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2002.**
- **La formation en matière d'accès à l'information devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres.**
- **Il conviendrait de revoir le recours à des experts-conseils en période de pointe afin de déterminer l'approche la plus efficiente en matière de dotation pour composer avec les augmentations à long terme de la charge de travail en matière d'accès à l'information.**

AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA

Sommaire

L'Agence a réalisé des progrès dignes de mention dans le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information.*

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle l'Agence respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, l'Agence avait reçu la note « F », qui signale un danger; parce que 85,6 % des demandes de communication faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1998 ont abouti à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 51,5 %. On a alors constaté que le temps nécessaire pour répondre aux demandes en présomption de refus avait été considérablement réduit par rapport à l'année précédente.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par l'Agence au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, l'Agence assure un respect « limité » de la Loi, ce qui représente la note « C ». Le taux de demandes en présomption de refus s'élève à 14,9 %. Un tel résultat dénote des progrès considérables dans la réduction d'un nombre extrêmement élevé de cas de présomption de refus.

Les tendances pointent toutes dans la bonne direction. Le nombre de demandes en présomption de refus reportées de l'année précédente continue de diminuer, en chiffres absolus aussi bien qu'en pourcentage du nombre de demandes reportées. Le temps pris pour répondre aux demandes en présomption de refus continue à diminuer rapidement, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	134	26
31 à 60 jours	52	5
61 à 90 jours	30	6
Plus de 91 jours	43	0

L'Agence voudra peut-être envisager les mesures suivantes pour obtenir la note « B », qui correspond à un « respect important ».

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes constituant des présomptions de refus, il conviendrait d'analyser les motifs pour lesquels les demandes de communication débouchent sur une présomption de refus entre le 1er avril et le 30 novembre 2000. Cette analyse permettrait de cerner des mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener l'Agence à respecter complètement les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

L'Agence devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

2. Plan de formation

Pour maintenir les progrès réalisés jusqu'ici, l'Agence devrait déterminer, pour 2001-2002, ses priorités en matière de formation de manière à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Le Bureau de l'AAI pourra cerner les priorités en matière de formation en communiquant chaque jour avec les BPR, en analysant les plaintes déposées en vertu de la Loi et en évaluant les problèmes auxquels fait face l'Agence qui peuvent ou non avoir une incidence sur la Loi.

Recommandation n° 2

L'Agence devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant des priorités précises aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

3. Amélioration du rendement

L'Agence devrait continuer de consacrer les ressources nécessaires au renforcement de ses efforts et de son rendement au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, de façon à assurer un « respect important » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 3

L'Agence devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « respect important » des délais prescrits par la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. **L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.**

   En 2000-2001, d'autres programmes ont versé 800 000 $ grâce à une réallocation de fonds au sein de l'Agence. Cette somme sera incluse dans la base de financement du Bureau de l'AAI en 2001-2002. À l'heure actuelle, 52 ETP sont approuvés pour le Bureau de l'AAI.

2. **L'Agence devrait définir et mettre en oeuvre les mesures additionnelles nécessaires pour assurer un « respect important » des délais prescrit par la *Loi sur l'accès à l'information*, d'ici le 30 décembre 2000.**

   L'Agence continue d'améliorer ses pratiques visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. La formation se poursuit,et d'autres mesures devraient être mises en oeuvre en 2001-2002, comme il est expliqué ci-après.

3. **L'Agence devrait élaborer et fournir des rapports d'information aux gestionnaires opérationnels sur le rendement réel par opposition au rendement prévu des secteurs de l'organisation responsables du traitement des demandes de communication.**

   Le 1er avril 2001, une version améliorée du système de suivi de l'AIPRP au Bureau de l'AAI permettra à ce dernier de faire des rapports sur le rendement réel par rapport au rendement prévu des secteurs de l'organisation qui sont associés au traitement des demandes de communication. Les délais prévus pour le traitement des demandes sont :

   Préparation initiale — 4 jours
   Recherche, repérage et transmission des documents au Bureau de l'AAI — 8 jours
   Analyse des documents — 10 jours
   Préparation des documents — 6 jours
   Approbation — 2 jours

Pour les BPR, la moyenne actuelle est de sept jours. L'on n'assure toutefois pas le suivi du temps qu'il faut pour demander aux BPR les documents manquants, le cas échéant. Ce n'est souvent qu'au stade de l'analyse qu'on constate l'absence de documents.

4. **Le Ministre devrait charger le coordonnateur par écrit d'exercer le pouvoir qui lui est délégué de répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieure ait été mené à bien ou non.**

   Le coordonnateur de l'AAI a tous les pouvoirs délégués, mais n'a pas reçu instruction du Ministre d'exercer les pouvoirs en question lorsque les délais ne sont pas respectés.

5. **La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.**

   Le coordonnateur de l'AAI rencontre tous les comités de gestion des Sous-commissaires pour sensibiliser les intéressés. En outre, quelque 700 employés ont, cette année, été sensibilisés à la Loi.

   Le Bureau de l'AAI est en train de mettre sur pied un groupe de la politique, la consultation et la formation. Ce dernier élaborera un plan d'action en matière de formation pour 2001-2002. L'on prévoit la mise au point d'un module de formation pour les nouveaux gestionnaires. Le gestionnaire de la formation en AAI travaillera avec la Direction générale des ressources humaines pour déterminer la façon dont ce module de formation pourra mieux répondre aux besoins des nouveaux gestionnaires.

6. **Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger le respect des délais fixés à l'interne et prévus par la Loi.**

   Le respect des attentes du programme d'AAI comptait parmi quelques engagements clés proposés relativement au cycle des accords de rendement de 2000-2001 pour les EX et les SM. Même si on n'en a pas fait un « engagement clé » pour l'ensemble de l'Agence, le respect des exigences du programme était mentionné dans la ligne directrice sur la préparation des accords de rendement, à titre d'exemple de la façon dont un engagement clé peut s'appliquer à l'organisation d'un cadre et, par conséquent, faire partie de l'accord de rendement. La ligne directrice relative à l'exécution des programmes mentionnait ce qui suit :

[TRADUCTION]
« Les objectifs devraient être le plus précis possible (par exemple, augmentation en pourcentage du nombre de dossiers traités par ETP; respect des délais de réponse prescrits pour les demandes d'AAI dans X % des cas). »

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Sommaire

Le Ministère a réalisé des progrès dignes de mention dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger parce que 69,6 % des demandes de communication faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1998 aboutissent à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 38,9 %. On a alors constaté que le temps nécessaire pour traiter les demandes en présomption de refus avait considérablement diminué par rapport à l'année précédente.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, le Ministère assure un respect « médiocre » des délais prescrits par la Loi, ce qui lui vaut la note « D », puisque le taux de demandes en présomption de refus s'élève à 17 %. Un tel taux dénote des progrès considérables au chapitre de la réduction d'un nombre extrêmement élevé de cas de présomption de refus.

Si on excepte le temps mis pour répondre aux demandes visées par une prorogation qui sont en présomption de refus, toutes les tendances montrent une diminution plus prononcée du nombre de demandes en présomption de refus. Le nombre de demandes reportées de l'exercice précédent en tant que demandes en présomption de refus continue de diminuer. Le temps pris pour traiter ces demandes en présomption de refus continue lui aussi de diminuer rapidement pour ce qui est des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	126	39
31 à 60 jours	36	1
61 à 90 jours	12	0
Plus de 91 jours	5	1

En ce qui concerne les demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation, le tableau ci-après fait état d'une augmentation du nombre de demandes.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	30	36
31 à 60 jours	7	12
61 à 90 jours	2	4
Plus de 91 jours	2	0

Le Ministère voudra peut-être envisager les mesures qui suivent pour soutenir les progrès qu'il réalise en vue de l'obtention de la note « B », soit un « respect important » des délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes en présomption de refus, le Ministère devrait analyser les raisons de chaque demande en présomption de refus pour la période du 1er avril 2000 au 30 novembre 2000. L'analyse permettrait de cerner les mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter de façon importante les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

2. Plan de formation proactif

Le Bureau de l'AAI est bien placé pour définir les besoins en formation liée à l'AAI au sein du Ministère. Jusqu'ici, le Bureau de l'AAI, à l'égard de la formation, s'est contenté de répondre aux problèmes à mesure que ceux-ci se posent.

Les besoins en formation peuvent être définis à partir des interactions quotidiennes avec les BPR, lesquelles ont trait aux plaintes portées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et aux séances d'information sur les politiques et d'autres enjeux concernant la Loi. Il conviendrait d'établir un ordre de priorité des besoins en formation pour planifier de façon stratégique les secteurs ou bureaux où l'on pourra tirer le meilleur parti de la formation en matière d'AAI.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant un ordre de priorité précis aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

3. Feuille d'information

L'établissement d'un plan qui fait clairement état de la répartition des jours alloués pour le traitement des demandes de communication, par étape et par unité organisationnelle responsable, donne à tous les membres de l'« équipe » la possibilité de comprendre le rôle critique qu'ils jouent dans une démarche assortie de délais serrés. Cette information devrait faire partie des renseignements courants qui accompagnent chaque demande de communication.

Recommandation n° 3

De l'information sur le nombre de jours alloués pour chacune des étapes de la procédure de traitement des demandes de communication devrait faire partie des renseignements qui accompagnent chacune des demandes.

4. Contrats de rendement

Le Ministère cherche à déterminer à quel niveau de gestion les contrats de rendement comprendront des objectifs relatifs au respect des délais prévus pour l'AAI. L'obligation de rendre des comptes à cet égard devrait revenir aux employés du Ministère qui sont responsables de la gestion des échéances relatives à la procédure de traitement des demandes de communication.

Recommandation n° 4

Les contrats de rendement devraient prévoir l'obligation pour les gestionnaires opérationnels de respecter les délais de traitement des demandes de communication fixés à l'interne et dans la Loi.

5. Poursuite des améliorations

Le Ministère a réalisé des progrès considérables dans la réduction du nombre de demandes en présomption de refus faisant l'objet de plaintes. Il importe de poursuivre ces efforts pour préserver l'amélioration dont témoignent les progrès réalisés jusqu'ici.

Recommandation n° 5

Le Ministère devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* afin de parvenir à un respect important de ceux-ci d'ici le 31 mars 2002.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. **Le Ministère de la Défense nationale devrait continuer de déployer les ressources et les efforts requis pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.**

   Le Ministère a continué de consacrer des ressources afin de répondre aux exigences de la Loi. En raison de problèmes de recrutement, le Ministère s'en est remis à des experts-conseils pour combler les lacunes dans les niveaux de dotation existants. Le Ministère voit dans le recours à des experts-conseils du secteur privé une solution à court et à moyen termes dans l'attente de la mise en oeuvre d'un plan de dotation. Le plan de dotation permettra de réaliser une réduction marquée du travail confié à des sous-traitants

d'ici la fin de 2000-2001. Le plan prévoit notamment la reclassification des postes de préposés à l'AAI à des niveaux appropriés et la dotation des postes nécessaires à la réduction du recours à des experts-conseils. Les difficultés de recrutement qu'éprouve le Ministère semblent attribuables à la pénurie de spécialistes de l'AAI, un certain nombre d'autres ministères et organisations recrutant également de telles personnes.

2. **Le Ministère devrait définir et instaurer les mesures additionnelles qui lui permettraient de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information d'ici le 31 décembre 2000.**

   Comme on l'a déjà mentionné, et le plus récemment dans un rapport provisoire que le sous-ministre de la Défense nationale a présenté au Commissaire à l'information, le coordonnateur de l'AAI est d'avis que le Ministère a apporté des modifications importantes à ses procédures et à sa culture concernant l'administration des problèmes liés à l'accès à l'information. Le coordonnateur prévoit que l'élaboration et la mise en oeuvre des nouvelles mesures (au-delà de celles envers lesquelles le Ministère s'est déjà engagé) seront précédées par une période au cours de laquelle les pratiques récemment révisées feront l'objet d'un suivi, d'une évaluation et, au besoin, d'améliorations.

3. **Le Ministère devrait préparer et distribuer aux gestionnaires opérationnels des rapports d'information comparant le rendement réel à celui prévu pour les secteurs de l'organisation ayant part au processus d'accès à l'information.**

   L'information concernant le rendement prévu par rapport au rendement réel est diffusée au niveau des sous-ministres adjoints et dans les BPR. Dans le cadre du plan d'activités pour 2001-2002, le Bureau de l'AAI « élaborera et mettra en oeuvre des indicateurs de rendement pour les BPR ». Les travaux d'élaboration devraient être terminés le 31 août 2001, et la mise en oeuvre, le 31 octobre 2001.

4. **La Défense nationale devrait établir un plan en vue de la prestation d'une formation aux BPR et mettre à jour les procédures d'AAI que suivent les BPR et le Bureau de l'AAI.**

   Des procédures relatives à l'AAI ont été élaborées pour les BPR de l'ensemble du Ministère. Elles sont présentées sous forme de directives et d'ordres administratifs ministériels accessibles sur supports papier et électronique. La section de la politique et de la formation en matière d'AAI s'emploie à remanier l'aide-mémoire inclus dans les dossiers de l'AAI acheminé aux BPR afin d'en améliorer l'utilité à titre de guide supplémentaire pour les BPR.

La section de la politique et de la formation en matière d'AAI est en train d'élaborer un manuel destiné aux employés du Bureau de l'AIPRP. On devrait s'entendre sur le contenu du manuel au plus tard le 31 mars 2001. Entre-temps, on s'en remet, pour ce qui est de la procédure, aux lignes directrices administratives relatives à l'AAI émises par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Bureau de l'AAI se consacre à l'élaboration d'un programme de formation spécifique et approfondi pour les BPR (aucune date cible n'a encore été arrêtée). À l'heure actuelle, le Bureau propose un programme très général à l'ensemble des employés.

Dans le plan d'activités, le Bureau de l'AAI s'est également fixé comme objectif de suivre et d'accroître la sensibilisation et la formation initiale à l'AAI ainsi que d'élaborer un programme de formation pour les nouveaux employés affectés à l'AAI (le programme de formation pour ces derniers devrait être terminé le 31 mai 2001).

5. **Le ministre devrait donner à la coordonnatrice l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.**

Le Ministère n'a pas donné suite à la recommandation.

6. **Il conviendrait de resserrer les délais de traitement en abandonnant certains processus ou en prévoyant que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée.**

Des améliorations sont constamment apportées au processus de traitement des demandes de communication. La procédure ne prévoit pas d'approbation de la part des Affaires publiques. Les BPR sont informés des délais prescrits pour la récupération des documents, même si, dans le cadre de la procédure, on ne fait pas circuler de fiche documentaire.

De concert avec les BPR, le Bureau de l'AAI s'emploie à définir plus tôt dans le processus tout besoin de prorogation en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*

7. **Si une demande est en suspens depuis près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.**

Le Bureau de l'AAI donnera suite à cette recommandation au cours de l'exercice 2000-2001. (Dans la lettre de clôture, il est indiqué au demandeur qu'il dispose d'une période maximum d'an pour porter plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada, même si la disposition ne s'applique pas à une demande en suspens.)

8. **Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger l'observation des délais de réponse établis à l'interne et dans la Loi.**

   On envisage d'inclure la disposition à titre d'indicateur de rendement pour tous les BPR. Le Ministère doit encore déterminer le niveau de gestion auquel l'indicateur s'appliquera.

9 **La formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.**

   Les objectifs relatifs à la formation établis pour 2001-2002 sont résumés au point 3.

   La coordonnatrice de l'AAI croit que le cours officiel en voie d'élaboration à l'intention des points de contact sectoriels des BPR sera obligatoire.

10. **L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (5 avril 1995) habilite la coordonnatrice de l'accès à l'information ou, en son absence, le titulaire du poste d'officier d'état-major, DAIPRP 3-6, et le sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère), à exercer tous les pouvoirs et à remplir toutes les fonctions du ministre aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique, dans tous les cas sauf les plus simples, cette responsabilité semble collective. Il faudrait indiquer clairement à qui incombe la responsabilité de la prise de décisions en vertu de la Loi. De plus, il faut ordonner au délégataire d'exercer ses pouvoirs délégués conformément à la Loi.**

    L'ordonnance de délégation de pouvoirs a été révisée le 12 juillet 2000. En vertu de cette ordonnance, l'ensemble des pouvoirs et des fonctions se rapportant à la Loi sont délégués au directeur et au directeur adjoint du Bureau de l'AAI. Le sous-ministre adjoint, Finances et services du Ministère, peut exercer les pouvoirs et remplir les fonctions en l'absence du directeur ou du directeur adjoint. En outre, on a confié à des chefs d'équipe la responsabilité de signer les avis de prorogation, les estimations de droit, les lettres de consultation et les réponses aux demandes de communication lorsqu'aucun document n'a été récupéré.

11. **Une fois le nouveau système de suivi en place, la coordonnatrice devrait en utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échéanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent un problème.**

    Une copie du rapport d'étape hebdomadaire est produite pour les BPR (voir la réponse à la question no 3).

12 Lorsqu'une question concernant le Ministère fait la manchette, chose qui se produit périodiquement, il peut alors y avoir un accroissement considérable de la quantité et de la complexité des demandes reçues par le Bureau de l'AAI de la DN. Naturellement, durant des opérations militaires, les priorités de la DN sont la sécurité du personnel des Forces canadiennes et l'intégrité de ses opérations. Cependant, les exigences en matière d'accès à l'information ne peuvent être négligées ou laissées de côté pour aucune considération. Il faudrait donc envisager de créer une équipe additionnelle, qui serait formée pour faire face à des hausses de demandes importantes. Durant les périodes normales de travail, cette équipe pourrait s'occuper des demandes de portée générale et (ou) aider à dispenser de la formation.

Plutôt que de constituer une équipe chargée de s'occuper des augmentations subites du nombre de demandes, le Bureau de l'AAI a créé des équipes représentant des secteurs de compétence particuliers. Lorsque le processus de recrutement et de dotation pour l'AAI aura été mené à bien, on reviendra sur la recommandation. Le Ministère envisage de recourir à des experts-conseils pour faire face aux augmentations à court terme du nombre de demandes de communication.

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA

Sommaire

Le Ministère fait des progrès constants dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, mais il devra déployer plus d'efforts pour s'y conformer de façon plus complète.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger, parce que 48,9 % des demandes de communication faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1998 aboutissent à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 23,4 %.

Pour l'exercice 2000-2001, le Ministère devait traiter 70 % des demandes de communication dans les délais. Selon le Commissariat à l'information du Canada, cet objectif est en deçà de ce qu'il faudrait pour que les délais prescrits soient respectés. Du 1er avril au 30 novembre 2000, le nombre de demandes constituant une présomption de refus s'élevait à 19.7 %; ce rendement justifie la note « D » qu'a obtenue le Ministère et qui signifie que son rendement est « sous la normale ».

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Le tableau ci-après révèle que le Ministère arrive à réduire son temps de traitement des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation en vertu de l'article 9. Lorsqu'une prorogation est demandée en vertu de l'article 9 de la Loi, le Ministère ne fait aucun progrès.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	270	180
31 à 60 jours	60	68
61 à 90 jours	40	28
Plus de 91 jours	18	30

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	126	123
31 à 60 jours	58	55
61 à 90 jours	16	36
Plus de 91 jours	10	27

Même si le Bureau de l'AAI s'est donné un objectif concernant le nombre de demandes traitées dans les délais prévus par la Loi, il n'existe toujours pas de plan général définissant les jalons, les tâches, les produits livrables et les responsabilités permettant de respecter complètement les exigences relatives aux délais. Aucun rapport régulier n'est remis à la haute direction du Ministère ni aux BPR à ce sujet. Des mesures disparates, quoique bien intentionnées, ne pourraient pas être aussi utiles que le serait une approche globale planifiée visant la réduction significative du nombre de demandes aboutissant à une présomption de refus.

Il convient de transmettre aux BPR et à d'autres secteurs de l'organisme des informations sur les délais prévus et le temps réel, par rapport au temps prévu, requis à chacune des étapes du processus d'accès à l'information. Sans ce type d'information, il ne sera pas facile de cerner les problèmes potentiels liés au respect des délais de la Loi. Ces informations permettront aussi au

Bureau de l'AAI d'aborder de façon proactive les problèmes de respect des délais de la Loi.

La nature des demandes en présomption de refus est aussi susceptible de changer. Jusqu'ici, ces demandes étaient, dans de nombreux cas, liées aux missions à l'étranger. Le coordonnateur du Bureau de l'AAI affirme que, si les retards sont plus courants à toutes les étapes du processus, y compris au Bureau de l'AAI, c'est tout simplement parce que le nombre de demandes ne cesse d'augmenter.

Il est difficile d'élaborer un plan de redressement si l'on n'a pas fait une analyse des raisons pour lesquelles les demandes aboutissent à une présomption de refus. Un sommaire du rendement à l'étape de la récupération de documents par les BPR pour CIC, qui figure à la fin du présent rapport, illustre la grande variation du nombre de jours requis à ce chapitre. En outre, les prévisions du Ministère portant sur les temps de traitement à diverses étapes du processus d'accès à l'information ne sont pas conformes aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* quant aux délais (voir le tableau sur les Temps de traitement partagés à la fin du présent rapport).

Bien des mesures pourraient être prises pour appuyer les activités déjà en cours dans le Ministère pour parvenir à un respect total des exigences de la Loi relatives au temps de traitement. Les recommandations qui suivent décrivent ces mesures.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Il conviendrait d'analyser les motifs pour lesquels les demandes de communication débouchent sur une présomption de refus entre le 1er avril et le 30 novembre 2000, ce qui aiderait à établir les causes de cette situation dans le Ministère. L'analyse permettrait de cerner des mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter complètement les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère devrait en outre planifier des échéanciers pour le processus de traitement des demandes de communication qui respectent en tout point ceux prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère devrait publier un échéancier général pour le traitement des demandes de communication qui soit conforme aux exigences de la Loi quant aux délais.

2. Plan d'amélioration de l'AAI

CIC devrait s'attaquer au problème des retards en élaborant un plan général de gestion des tâches afin de respecter complètement les échéances de la Loi. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui, ensemble, permettent de respecter intégralement la Loi. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 2

CIC devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

3. Participation de la haute direction

Tant que la haute direction du Ministère ne prendra pas une part active aux mesures visant le recensement des causes des cas de présomption de refus et l'amélioration de la situation, il ne sera pas facile de respecter complètement les délais prescrits par la Loi. La haute direction devrait comprendre la nature du problème et participer à l'évaluation du plan instauré pour assurer la réduction du nombre de demandes en présomption de refus.

Recommandation n° 3

Une amélioration constante du rendement est improbable sans une participation et un engagement accrus de la haute direction. Le sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant toutes les semaines des rapports indiquant le nombre de demandes en présomption de refus, les étapes du processus où interviennent les retards et les mesures correctives qui ont été prises ou proposées. Il devrait aussi superviser directement le plan d'amélioration de l'AAI qui permettra à CIC de respecter complètement les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* relatives aux délais.

4. Temps de recherche et d'approbation dans les BPR

Le Ministère doit améliorer le temps nécessaire pour l'extraction des documents s'il veut respecter complètement les exigences de la Loi à ce chapitre. Il devrait aussi cerner les BPR qui éprouvent d'importants problèmes à respecter les délais, et prendre des mesures pour les aider à s'y conformer.

Les BPR doivent avoir en main non seulement des informations sur les délais prévus pour répondre aux demandes de communication, mais aussi les normes de rendement qui s'y rattachent.

Recommandation n° 4

Il faudrait fournir aux BPR et aux autres secteurs de l'organisation qui ont des responsabilités au chapitre du traitement des demandes de communication, dès le 30 avril 2001, des renseignements sur le rendement prévu par rapport au rendement réel.

5. Volume des demandes

Au cours des trois dernières années, le nombre de demandes de communication adressées au Ministère a considérablement augmenté. Le Ministère mérite nos félicitations pour avoir augmenté le nombre d'employés affectés à l'AAI afin de répondre à l'accroissement du volume. Puisque l'augmentation du nombre de demandes est constante, il devrait planifier en fonction des années à venir les besoins en personnel et autres ressources pour régler le problème des demandes en présomption de refus, conformément au mode de fonctionnement du Bureau de l'AAI.

Recommandation n° 5

CIC devrait continuer de fournir les ressources et efforts nécessaires pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'améliorer grandement le respect de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. **CIC devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.**

   Dans le cadre de l'initiative de l'intégrité des programmes, le Ministère a fait une présentation au Conseil du Trésor pour demander plus d'employés et de matériel informatique pour l'AAI. Le Bureau de l'AAI a aussi obtenu 10 ETP supplémentaires pour l'exercice 2000-2001.

2. **Un plan global devrait être élaboré pour permettre à CIC d'être à même de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi d'ici le 31 mars 2001, et ce plan devrait préciser les étapes clés, les objectifs, les tâches, les produits livrables et les responsabilités.**

   Même si le Commissariat à l'information a établi un objectif, il n'existe toujours pas de plan général qui précise les étapes clés, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités nécessaires au respect complet des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. L'objectif en matière de présomption de refus a été établi

à 30 % des demandes pour l'exercice 2000-2001; pour l'exercice 2001-2002, il sera fixé dans le contexte des processus de planification opérationnelle et d'établissement du budget.

3. **CIC devrait fournir de l'information aux BPR et à d'autres secteurs de l'organisation sur le délai d'exécution réel à chaque étape du processus de traitement des demandes de communication et la façon dont cela se compare aux délais d'exécution de référence.**

   Les BPR et les autres secteurs de l'organisation ne reçoivent toujours pas de rapports réguliers sur le rendement prévu et le rendement réel au chapitre du respect des délais prescrits par la Loi. Le Bureau de l'AAI présente deux fois par année au Comité exécutif du Ministère un rapport sur le programme d'AAI dans son ensemble, rapport indiquant les mesures prises pour arriver à respecter les exigences de la Loi en matière de délais.

   Le rendement général concernant le respect des exigences fait l'objet d'un rapport mensuel remis au SMA et d'échanges entre le directeur général et le SMA, Services ministériels. Le Bureau de l'AAI produit aussi des rapports mensuels où la haute direction peut trouver des informations sur le taux de respect des délais, le volume des demandes reçues, traitées et parachevées, de même que sur le nombre de plaintes adressées au Commissaire à l'information par les personnes qui ont présenté les demandes en question.

   CIC conclut que cette recommandation est digne d'intérêt, mais qu'elle ne peut être appliquée de façon continue pour le moment. Pour produire régulièrement des rapports, il faudrait que les ETP délaissent le traitement des demandes pour s'attaquer à cette tâche, ce qui aurait des répercussions sur le taux de respect.

4. **La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.**

   Le Ministère n'a pas de programme de formation obligatoire pour les gestionnaires. Des séances de formation sur l'AAI sont dispensées dans certains contextes (pour les gestionnaires des programmes des régions internationales), sur demande. Le Ministère est en train d'élaborer un plan de formation sur l'AAI; une première version est terminée.

5. **Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger le respect des délais fixés à l'interne et prévus par la Loi.**

   CIC a évalué cette recommandation, mais ne l'a pas appliquée.

6. **Il est peu probable que le rendement de CIC continue à s'améliorer en l'absence d'une participation et d'un leadership accrus de la part de la haute direction. La sous-ministre doit s'investir personnellement dans ce projet en recevant des rapports hebdomadaires qui indiquent le**

nombre de demandes considérées comme étant une présomption de refus, les secteurs où il existe des problèmes de retard et les mesures correctives qui sont adoptées ou proposées. La sous-ministre doit veiller elle-même à la mise en oeuvre d'un plan grâce auquel CIC sera à même de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi.

Le Ministère a évalué cette recommandation, mais n'y a pas donné suite. Aucun plan général n'exige que la sous-ministre examine des rapports détaillés sur le rendement, et aucun rapport hebdomadaire n'est produit. Néanmoins, des rapports mensuels sont produits pour le SMA, Services ministériels, et font l'objet d'échanges. Le directeur général s'intéresse désormais couramment au suivi de deuxième et de troisième instance des dossiers. On ne demande la participation du directeur général que dans de très rares cas.

7. **Il conviendrait d'examiner la marche à suivre relative aux BPR et à l'obtention de l'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, le personnel des secteurs qui reçoivent un volume important de demandes de communication devrait suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation du délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique. Cette première prise de contact peut inciter le Bureau de l'AAI à envoyer l'avis nécessaire à temps.**

Il n'y a pas eu de rapport établi sur le mode de fonctionnement de la valise diplomatique et les solutions de rechange à celle-ci. Le Ministère demande des prorogations à l'intérieur du délai de 30 jours. Les études se sont attachées à l'utilisation possible de la technologie d'imagerie dans les principaux bureaux de visas à l'étranger.

TRANSPORTS CANADA

Sommaire

Le Ministère a réalisé des progrès dans le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Au début de l'an 2000, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger, parce que 30,6 % des demandes de communication faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1999 avaient abouti à une présomption de refus.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis l'établissement de la dernière fiche de rendement. Il reprend les recommandations faites dans la fiche de rendement et fournit de l'information sur l'état de la mise en application de chacune des recommandations. Il contient en outre de nouvelles recommandations ayant pour but d'aider le Ministère à se conformer aux délais prescrits par la Loi.

Par rapport à celles de la fiche de rendement, les données actuelles concernant les cas de présomption de refus montrent des tendances positives. Même si le Ministère a une fois de plus obtenu la « F », qui signale un danger, le taux de présomption de refus est passé de 30,6 % à 23,7 % au cours du présent exercice. On a réussi à faire diminuer le nombre de demandes en présomption de refus malgré une augmentation du nombre total de demandes de communication. En effet, le nombre de demandes, qui s'était élevé à 232 du 1er avril au 30 novembre 1999, est passé à 317 pour la même période en 2000-2001.

Le nombre de demandes en présomption de refus reportées de l'année précédente, qui était de 31 pour 86 le 1er avril 1999, est passé à 26 pour 110 le 1er avril 2000.

Le temps de traitement des demandes en présomption de refus a diminué pour celles qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation, mais a augmenté lorsque les délais ont été prolongés en vertu de l'article 9 de la Loi, comme l'illustrent les tableaux suivants.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	22	20
31 à 60 jours	2	3
61 à 90 jours	2	0
Plus de 91 jours	1	0

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	8	15
31 à 60 jours	1	4
61 à 90 jours	4	4
Plus de 91 jours	1	4

Le temps nécessaire pour le traitement des demandes de communication varie selon les BPR au chapitre de la récupération des documents et des approbations. Le tableau suivant fait état des écarts et met en lumière les groupes et autres secteurs qui s'occupent de la récupération des documents et de la prise des décisions concernant les demandes de communication.

Tableau : Rapport cumulatif sur le rendement des BPR au titre de l'AAI d'avril au 31 octobre 2000

	Nombre total de documents récupérés	Nombre de documents récupérés à temps	Nombre total d'approbations	Nombre d'approbations à temps
Atlantique	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairies &Nord	23	22	21	21
Pacifique	40	30	26	17
Services généraux	29	20	27	23
Sécurité et sûreté	133	83	60	37
Politiques	50	32	37	18
Programmes & cession	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	**472**	**346 (73%)**	**325**	**225 (69%)**

Le Ministère pourrait prendre un certain nombre de mesures pour renforcer les efforts qu'il déploie déjà pour se conformer de manière « importante » aux délais prescrits par la Loi. Les mesures en question sont présentées ici sous forme de recommandations.

Recommandations pour 2001

1. Responsabilité de la haute direction

Le Ministère a choisi de rendre les sous-ministres adjoints responsables des décisions relatives aux exceptions prévues par la Loi, en vertu des pouvoirs délégués du Ministre. Le coordonnateur de l'AAI exerce des pouvoirs délégués relativement à certaines questions administratives. Au nombre des obligations qui échoient aux responsables du traitement des demandes de communication, citons le respect des délais prescrits par la Loi tels qu'ils s'appliquent à leurs secteurs particuliers. Le Bureau de l'AAI rend compte à la sous-ministre et aux sous-ministres adjoints du rendement réel par rapport au rendement prévu relativement au respect des délais. Or, la responsabilité du respect des normes ne semble pas faire l'objet d'une reddition de comptes suffisante. Il n'y aura pas de véritable reddition de comptes tant et aussi longtemps que les contrats de rendement qui lient la sous-ministre, les cadres supérieurs et le coordonnateur de l'AAI ne feront pas expressément mention du respect des délais prescrits par la Loi ou encore d'une cible ou d'un objectif donné.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait inclure des objectifs précis pour le respect des délais prescrits par la Loi dans les contrats de rendement des cadres supérieurs et d'autres employés chargés du traitement des demandes de communication.

2. Analyse des cas de présomption de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes en présomption de refus, on devrait analyser les causes des cas de présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000. L'analyse permettrait de cerner les mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter complètement les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

3. Plan d'amélioration de l'AAI

TC devrait s'attaquer au problème des retards en élaborant un plan général de gestion des tâches afin de respecter de façon importante les échéances de la Loi. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui, ensemble, permettent de respecter de façon importante la Loi. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 3

TC devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à un respect important.

4. Temps de recherche et d'approbation dans les BPR

Le Ministère devra encore réduire le temps nécessaire à l'extraction des documents s'il veut parvenir à respecter de façon importante les délais prévus dans la Loi. Il devrait cerner les BPR qui éprouvent d'importants problèmes à respecter les délais prescrits et prendre des mesures pour les aider à les respecter. En outre, le Ministère devrait évaluer la valeur ajoutée de la participation de la fonction des Communications au processus d'approbation. Dans d'autres ministères, on s'acquitte des exigences relatives aux communications dans le cadre d'un processus parallèle plutôt que dans le cadre du processus d'approbation.

Recommandation n° 4

TC devrait définir des mesures pour améliorer le rendement des BPR qui ont toujours des problèmes à respecter les échances fixées pour les traitement des demandes. Le Ministère devrait examiner le bien-fondé d'associer la fonction des Communications au processus d'approbation.

5. Amélioration du rendement

Le Ministère devrait continuer de consacrer les ressources et les efforts nécessaires au renforcement de son rendement au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, de façon à assurer un « respect important » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 5

Dans le cadre du Plan d'amélioration de l'AAI, TC devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « respect important » des délais prescrits par la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. **Le coordonnateur de l'AAI est directement responsable d'assurer l'observation de la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer à assurer un solide rôle de leadership en établissant une culture de l'observation dans l'ensemble de TC. Pour jouer ce rôle, il doit obtenir le soutien indéfectible du ministre et du sous-ministre.**

   Le coordonnateur de l'AAI a déployé des efforts considérables pour hausser le profil de la Loi dans l'ensemble du Ministère. Pour ce faire, il a eu recours à une campagne de sensibilisation axée sur les gestionnaires ministériels, à la promotion de modules sur l'AAI dans les cours de Transports Canada et à la diffusion de statistiques sur le rendement auprès des co-responsables de l'AAI. Le coordonnateur de l'AAI estime que la sous-ministre lui assure un solide soutien par l'entremise de son cabinet. Cette dernière reçoit des données mensuelles sur le rendement au titre de l'AAI et passe en revue les questions s'y rapportant avec les hauts fonctionnaires.

2. **Il est inhabituel de voir des sous-ministres se réserver le pouvoir de répondre eux-mêmes aux demandes de communication — surtout dans le tiers des cas ou plus. Cet aspect de l'ordonnance de délégation et de la pratique devrait être réexaminé.**

   L'ordonnance de délégation de pouvoirs a été revue à la fin du printemps 2000, et le ministre a signé une nouvelle ordonnance en octobre 2000. La nouvelle ordonnance confère à tous les sous-ministres adjoints le pouvoir d'empêcher la communication de renseignements au moyen d'exceptions, ce qui s'est traduit par

la suppression d'un niveau d'approbation dans le processus d'AAI.

3. **Le ministre devrait donner au coordonnateur de l'AAI et au sous-ministre l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui leur sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.**

   Le coordonnateur de l'AAI a précisé que le ministre a signé une nouvelle ordonnance de délégation de pouvoirs en octobre 2000, laquelle indique expressément qui exercera ses pouvoirs délégués aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. La délégation de pouvoirs aux sous-ministres adjoints témoigne de l'obligation qu'a la haute direction de répondre de l'application de la Loi. Le ministre n'a toutefois pas mentionné que les pouvoirs délégués doivent être exercés lorsque le processus d'approbation supérieur n'a pas été mené à bien dans les délais prescrits par la Loi.

4. **Il conviendrait de resserrer les délais de traitement, en abandonnant certains processus d'approbation ou en prévoyant que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée, ce qui pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas ce processus à comprendre les échéances serrées.**

Le Bureau de l'AAI passe régulièrement en revue la procédure de traitement des demandes de communication, y compris le temps de traitement prévu et le temps de traitement réel à chacune des étapes. Des statistiques mensuelles sont transmises à chacun des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux régionaux de même qu'à la sous-ministre. Au cours du présent exercice, de nombreux changements ont été apportés. Par exemple, on a réduit considérablement les exigences auxquelles doivent se conformer les responsables des programmes au stade de la récupération des documents (on n'exige ni liste de documents ni numérotation des pages). De même, les modifications apportées à l'ordonnance de délégation de pouvoirs ont entraîné une réduction du nombre d'approbations nécessaires.

Les participants au processus de traitement des demandes d'AAI sont informés de leurs responsabilités, des échéanciers et de certains aspects clés du traitement des demandes de communication au moyen d'un avis aux BPR inclus dans l'avis de récupération. L'avis de récupération et le formulaire d'approbation indiquent clairement les échéances de même que le nom et le numéro de téléphone du conseiller en AAI qui est apte à répondre aux questions.

Bon nombre des mesures énumérées ci-dessus étaient prévues au printemps, mais n'ont été mises en oeuvre qu'à l'automne, de sorte que leur effet sur la réduction du nombre de demandes en présomption de refus n'est pas manifeste.

5. **Dans le cas où il ne serait pas possible de respecter de nouveaux délais, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.**

   Le Bureau de l'AIPRP veille à ce que les demandes visées par une prorogation soient traitées dans les délais. Dans le cas contraire, on informe l'auteur de la demande de la situation et de la date de réponse prévue.

6. **Si une demande est en suspens depuis près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.**

   Le Bureau de l'AAI n'avait pas de demande en suspens pendant le présent exercice. Cependant, il communique avec les demandeurs pour un certain nombre de questions, y compris lorsque le délai d'un an approche. Dans la mesure du possible, le Ministère fournit également des réponses provisoires.

6. **Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.**

   Plutôt que d'établir des contrats de rendement avec les gestionnaires opérationnels, le Ministère a choisi de confier la responsabilité de l'application de la Loi directement aux sous-ministres adjoints. Le coordonnateur de l'AAI précise que les groupes ou les régions qui ne font pas preuve de diligence au titre du respect des échéances pour la récupération des documents et les approbations doivent se justifier auprès de la sous-ministre.

8. **Pour s'occuper du problème des retards, TC devrait établir un plan d'ensemble pour gérer les tâches nécessaires afin d'assurer un respect important des délais prévus dans la Loi. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités permettant d'observer la Loi de manière importante.**

   Le coordonnateur de l'AAI précise qu'on s'affaire toujours à trouver des solutions au problème des retards et que TC continuera de chercher à y remédier. Des rapports mensuels sur le rendement sont transmis à la haute direction, et on

envisage de recourir plus souvent à de tels rapports, de même qu'à la formation des personnes ou secteurs dont le rendement est insatisfaisant. En outre, on a revu et augmenté pour la troisième année consécutive les ressources affectées à la Division de l'AIPRP. On s'attend à ce que l'approbation ou l'ajout récent d'un commis, d'un conseiller et d'un coordonnateur adjoint additionnels ait un impact considérable sur la capacité du Ministère d'assurer un respect important.

9. **Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2001.**

   Le coordonnateur de l'AAI affirme que la haute direction de Transports Canada s'est montrée fermement déterminée à ce que le Ministère se conforme aux délais prévus dans la Loi. Le Ministère s'efforce d'y parvenir le plus rapidement possible en allouant des ressources additionnelles au Bureau de l'AAI et en faisant ressortir l'importance de la Loi auprès de tous les employés, des membres du personnel de soutien aux gestionnaires. Périodiquement, on informe les cadres des exigences de la Loi, et on les sensibilise à toute modification. Le processus de traitement des demandes de communication a été rationalisé, et on a réduit les niveaux de l'ordonnance de délégation des pouvoirs de sorte que le Ministère atteigne un niveau de conformité qui soit acceptable.

10. **Le Bureau de l'AAI devrait faire des comptes rendus systématiques qui permettent d'évaluer si les BPR et d'autres services du Ministère tenus de respecter les délais de traitement des demandes de communication s'acquittent de leurs obligations. Ce mécanisme de compte rendu devrait s'appliquer au Bureau de l'AAI.**

    Le Bureau de l'AAI a reçu de telles données pendant environ un an. Depuis juin 2000, ces données, à la demande de la sous-ministre, sont comprises dans le rapport d'étape sur les activités principales qui bénéficie d'une large diffusion auprès des gestionnaires de TC et qu'examine le groupe de gestion de la sous-ministre.

11. **La formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage, une fois que sera achevé le programme de formation de 1999-2000.**

    On assure une formation annuelle et/ou trimestrielle sur l'AAI aux nouveaux employés du Ministère dans le cadre du cours d'orientation pour les nouveaux employés, aux gestionnaires dans le cadre des cours qu'offre le Ministère à ces derniers et dans le cadre de certains cours spécialisés liés aux fonctions des programmes, notamment celle de spécialiste de la sécurité des systèmes. Outre cette formation courante, le Bureau de l'AAI fournit sur demande une formation adaptée aux secteurs de programme du Ministère.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Sommaire

Le Ministère n'a pas réalisé de progrès dans la réduction du nombre de demandes qui sont traitées après les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement faisant état de la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche recommandait un certain nombre de mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes considérées comme une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 accordait au Ministère la note « F », qui dénote un danger, et signalait un rapport de 34,9 % entre les demandes et les cas de présomption de refus en ce qui concerne les demandes de communication reçues du 1er avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état d'application des recommandations énoncées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes étant des présomptions de refus. Pendant la période visée, soit du 1er avril au 30 novembre 1999, les statistiques indiquaient que le pourcentage de présomptions de refus concernant des demandes de communication avait grimpé à 27,6 % . Pour la même période en 2000-2001, le pourcentage de présomptions de refus a grimpé à 29,3 %, ce qui correspond à la note « F » (danger).

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations formulées dans la fiche de rendement, le directeur de l'AAI déclarait ce qui suit :

> « Le Ministère a voulu s'efforcer de changer certains éléments du système de traitement et l'attitude du personnel pour avoir la garantie que tous les employés feraient le nécessaire pour se conformer aux obligations précisées dans la Loi. Cette initiative a joui du soutien énergique des sous-ministres et du Comité exécutif, lesquels ont donné des instructions très précises en ce sens. Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40 % du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. »

La réduction du nombre de demandes étant une présomption de refus est en train de stagner. En plus du nombre de nouvelles demandes reçues après le 1er avril 2000, on compte des arriérés de demandes considérées comme une présomption de refus, qui ont été reportées de l'exercice précédent. Au début de 2000-2001, 154 demandes ont été reportées de l'exercice 1999-2000, dont 42 d'entre elles sont des présomptions de refus. Les arriérés des

demandes représentent un obstacle sérieux au respect des délais prescrits par la Loi.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier tour d'horizon, en décembre 1999. Il examine également l'état d'application des recommandations formulées dans l'examen de décembre 1999.

Le rapport précédent présentait des informations sur le temps de traitement des demandes de communication, lequel ne respectait pas les exigences de la Loi.

Les données de 1999-2000 relatives aux demandes de communication qui constituent une présomption de refus sont comparées à celles pour la période visée par le présent rapport dans les tableaux ci-après. En établissant ces comparaisons, il faut également considérer le nombre de demandes reçues durant la période visée par le rapport. Au 30 novembre 1999, on avait reçu 359 nouvelles demandes. Cette année, pour la période correspondante, on en avait reçu 256. Même si le nombre de demandes a diminué par rapport à la période précédente correspondante, le nombre de pages examinées a augmenté.

Tableau A : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	54	22
31 à 60 jours	4	7
61 à 90 jours	3	6
Plus de 91 jours	1	1

Tableau B : Temps de traitement des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	4	15
31 à 60 jours	2	6
61 à 90 jours	0	1
Plus de 91 jours	0	1

Tableau C : Nombre de pages traitées

Année	Nombre de pages examinées	Nombre de pages divulguées
1998-1999	58 563	38 965
1999-2000	35 987	24 090
Du 1er avril au 30 novembre 2000 *	* 71 729	38 068

* En outre, on a examiné 220 000 pages associées à une demande, et on a séparé par voie électronique 144 957 pages dans un service parallèle, afin de traiter des demandes concernant le bois débité de résineux.

Dans l'ensemble, les tableaux présentent des résultats variables. Lorsqu'on n'a pas demandé de prorogation de délai, le nombre de jours nécessaires pour traiter une demande après le délai de 30 jours a augmenté. Par ailleurs, le nombre de demandes constituant une présomption de refus a diminué quelque peu. Lorsqu'une prorogation a été accordée en vertu de l'article 9 de la Loi, le nombre de demandes et le temps de traitement ont tous les deux augmenté.

Il y a un certain nombre de mesures que le Ministère pourrait prendre afin d'améliorer grandement le respect des délais prescrits par la Loi. Les mesures décrites ci-dessous constituent une série de recommandations.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour adopter une approche proactive en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes constituant une présomption de refus, il conviendrait d'analyser les raisons des cas de présomption de refus du 1er avril au 30 novembre 2000. Cette analyse pourrait servir à souligner les mesures spécifiques à prendre pour que le Ministère améliore de beaucoup son taux de respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constitue une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes étant une présomption de refus.

2. Plan d'amélioration de l'AAI

Le MAECI devrait aborder le problème des retards en établissant un plan général afin de gérer les tâches qui lui permettraient d'améliorer considérablement le respect des échéances prescrites par la Loi. Ce plan devrait déterminer les sources des retards et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les échéances clés et les responsabilités qui lui permettront d'améliorer grandement le respect des échéances. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 2

Le MAECI devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

3. Améliorer le rendement

Le Ministère devrait continuer de fournir les ressources et efforts nécessaires pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'améliorer grandement le respect de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 3

Dans le cadre du plan d'amélioration de l'AAI, le Ministère devrait se donner le 31 mars 2002 comme échéance pour un respect important des délais prescrits par la Loi.

4. Rapports courants

Le système ATIP FLOW est capable de générer des rapports sur le rendement qui comparent le nombre de jours prévus avec le nombre de jours réels pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication.

Les BPR, la haute direction, le Bureau de l'AAI et les autres intervenants qui participent au processus de traitement des demandes de communication ont besoin de renseignements sur la façon dont ils doivent exécuter les fonctions qui leur reviennent dans le processus. La haute direction, en particulier, doit recevoir des rapports réguliers sur l'ensemble du processus, afin de pouvoir vérifier le succès des mesures prises pour réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus.

Recommandation n° 4

Il conviendrait d'instaurer des rapports courants sur le temps prévu et le temps réel pour le traitement des demandes de communication et l'état des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI les informations nécessaires permettant de vérifier le respect par l'ensemble du Ministère des délais prescrits par la Loi et le Ministère pour le traitement des demandes de communication.

5. Ordonnance de délégation de pouvoirs

L'ordonnance de délégation de pouvoirs n'a pas été modifiée comme suite aux recommandations du Commissariat à l'information du Canada. Même si la coordonnatrice de l'AAI a été investie, par voie de délégation, du pouvoir de traiter les demandes de communication, elle peut « consulter » divers BPR du Ministère. Jusqu'à ce que les consultations soient « menées à bien », la coordonnatrice de l'AAI ne peut signer la réponse à la demande. Même si la consultation des BPR était nécessaire au processus de traitement des demandes de communication, celle-ci doit être menée dans les délais prévus par la Loi. Un pouvoir délégué qui est exercé une fois que les consultations ont été « menées à bien » correspond à une approbation supplémentaire. Le pouvoir délégué devrait être décrit de façon à ce que tous puissent savoir clairement qui prend les décisions en vertu de la Loi et rend des comptes à cet égard.

Recommandation n° 5

L'ordonnance de délégation de pouvoirs devrait indiquer clairement au personnel que la coordonnatrice de l'AAI est responsable de la prise de décisions en vertu de la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. **Le MAECI devrait continuer à consacrer les ressources et l'énergie nécessaires pour respecter les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.**

   Le plan d'activité de 1999-2000 désignait la Division de l'accès à l'information comme la priorité n° 1 de la Direction générale de la diplomatie ouverte et, par conséquent, lui accordait des ETP supplémentaires ainsi que 150 000 $

pour la création d'un fonds ministériel visant à aider les autres divisions aux prises avec des demandes de communication importantes. Durant l'exercice 1999-2000, le Ministère a reçu 45 % plus de demandes, et le nombre de consultations de la part d'autres ministères a considérablement augmenté. Dans le plan d'activité de 2000-2001, on demandait des ressources supplémentaires pour le service, encore une fois en raison du volume de travail.

2. **Le MAECI devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan global qui établit les étapes critiques, les objectifs, les tâches, les résultats prévus et les responsabilités des personnes concernées afin d'être en mesure de respecter dans une large mesure les délais de traitement prévus dans la Loi au plus tard au 30 décembre 2000.**

   Le plan décrit ci-dessus n'a pas été élaboré, même si le Bureau de l'AAI dispose d'un plan d'activité général.

   La coordonnatrice de l'AAI estime difficile la mise en oeuvre de cette recommandation. De par la nature de son mandat, le Ministère doit réagir à des faits nouveaux, des situations d'urgence et des événements internationaux qui échappent à tout système de planification. Les objectifs et les tâches des divisions qui assument des responsabilités sont clairement indiqués; cependant, il n'est pas possible de toujours respecter les dates lorsque le personnel de la division doit réagir à un événement ou à un fait nouveau imprévu sur la scène internationale. Le fonds d'accès du Ministère a été mis sur pied en vue de la prestation d'une certaine assistance dans de tels cas. Cependant, il est possible que les employés expérimentés qui connaissent le sujet ne soient pas disponibles pour des consultations pendant une certaine période.

   Toutefois, un processus visant à assurer un établissement plus immédiat des délais est maintenant en vigueur, et avec l'arrivée du nouveau site d'information lié à Internet (comme il est indiqué à la réponse n° 3), des mesures de suivi du rendement seront mises en oeuvre.

3. **Le Ministère devrait établir des rapports permettant de déterminer si les personnes chargées des différentes tâches relatives à l'AAI respectent les délais d'exécution prévus pour chaque tâche.**

   Des rapports d'étape hebdomadaires sur support papier sont en train de circuler parmi tous les cadres supérieurs. Cependant, le bureau de l'AAI ne soumet pas aux BPR des rapports sur le rendement prévu par rapport au rendement réel quant au traitement des demandes de communication.

   Le MAECI est en train d'élaborer un système de gestion de l'information fondé sur Internet, qui offrira à la direction des données « en direct » relatives au traitement des demandes de communication et soulignera les embûches et les retards afin d'assurer un meilleur suivi de la gestion. Il s'agit d'un projet pilote dans l'administration

fédérale qui a été élaboré à la suite de consultations auprès d'autres ministères en vue d'une utilisation plus répandue. Le prototype, dont la mise au point a été retardée par des problèmes techniques, sera opérationnel avant la fin de l'exercice.

4. **Le Ministre devrait charger le coordonnateur par écrit d'exercer le pouvoir qui lui est délégué de répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieure ait été mené à bien ou non.**

   La coordonnatrice de l'AAI a reçu du Ministre le plein pouvoir de répondre aux demandes. Cependant, de son point de vue, la nature complexe et délicate de certaines demandes exige une consultation prudente d'autres secteurs du Ministère qui connaissent mieux le sujet, de manière à s'assurer que l'information est protégée comme il se doit de la communication. Ainsi, la divulgation de renseignements confidentiels reçus d'un gouvernement étranger ou la diffusion d'informations pouvant compromettre des négociations menées par le gouvernement du Canada pourraient avoir de graves conséquences. La décision de communiquer ou de protéger de l'information ne peut être éclairée que si les consultations qui conviennent ont été menées à bien. La coordonnatrice de l'AAI a bien tous les pouvoirs de diffuser l'information dès que le processus de consultation est terminé.

5. **Les contrats de rendement des cadres opérationnels devraient préciser que ces derniers sont tenus de respecter les délais d'exécution fixés à l'interne et dans la Loi.**

   Aucune mesure n'a été prise à cet égard.

6. **La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.**

   L'Institut canadien du service extérieur offre un module de formation sur l'AAI dans le cadre de son programme de formation de tous les directeurs qui viennent d'être nommés, des nouveaux agents du service extérieur et des nouveaux chefs de mission.

7. **L'ordonnance de délégation de pouvoirs actuellement en vigueur (depuis le 11 mars 1998) autorise le sous-ministre des Affaires étrangères, le sous-ministre du Commerce international, le directeur général du Bureau des services ministériels et la coordonnatrice de l'accès à l'information à exercer tous les pouvoirs du Ministre en vertu de la Loi. Elle ne précise toutefois pas de qui relève la prise des décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique, dans tous les cas, sauf les plus simples, il semble que la responsabilité soit collective. Il faudrait donc préciser à qui revient la responsabilité en matière de prise de décision en vertu de la Loi.**

L'ordonnance n'a pas été modifiée. La coordonnatrice est d'avis que tous les pouvoirs ont été délégués par le ministre des Affaires étrangères à la coordonnatrice de l'AAI. Elle souligne que, dans la pratique, la coordonnatrice est chargée de l'approbation finale de la communication des renseignements visés par une demande. Dans certains cas, la coordonnatrice consulte le directeur général, qui est un cadre supérieur possédant une vaste expérience diplomatique à l'étranger, afin d'assurer une bonne application de la Loi. Ce processus, ainsi que la nature de l'instrument de délégation, reflètent l'existence au MAECI de deux ministres, à qui on confie de vastes mandats, et de deux sous-ministres.